



Distr.: Générale
26 mai 2010

Conférence ministérielle africaine sur l'environnement

Français
Original : Anglais

Treizième session

Bamako, 21–25 juin 2010

Examen et analyse du texte de négociation sur une action concertée à long terme, à la lumière des circonstances particulières de l'Afrique

Note du secrétariat

Le présent document a été commandé par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, à la demande du secrétariat de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement. Des remerciements sont exprimés à M. Djimingue Nanasta, M. Jean-Philippe Thomas, M. Libasse Ba et Mme Fatima Kaba¹, pour leur assistance concernant la publication de ce document. Le présent document représente des travaux en cours; il sera révisé et actualisé sur la base de nouvelles informations et au fur et à mesure de l'avancée des négociations.

1 Tout le personnel d'ENDA Tiers Monde, à Dakar.

Table des matières

Liste des sessions des groupes de travail spéciaux.....	iii
Résumé analytique	Error! Bookmark not defined.
A. Vision commune	4
B. Adaptation	5
C. Atténuation.....	5
D. Financement.....	5
E. Mise au point et transfert de technologies.....	5
F. Renforcement des capacités.....	6
I. Introduction : contexte général des négociations et but de l'examen	6
A. Aperçu des négociations sur les changements climatiques	6
B. Fondement et objectif de l'examen	7
C. Principaux enjeux pour l'Afrique	7
D. Structure du rapport	8
II. Le Plan d'action de Bali et son importance pour l'Afrique	8
A. Atténuation.....	9
B. Mise au point et transfert de technologies.....	11
C. Adaptation	11
D. Ressources financières et investissements pour appuyer les mesures d'atténuation et d'adaptation	11
III. Examen et analyse des éléments de négociation	11
A. Vision commune pour une action concertée à long terme	12
B. Action renforcée en matière d'atténuation.....	17
C. Action renforcée en matière d'adaptation et moyens de sa mise en œuvre	24
D. Mise au point et transfert de technologies.....	31
E. Action renforcée en matière de financement.....	34
F. Renforcement des capacités.....	45
IV. Conclusions générales et recommandations de politique générale	48
A. Vision commune	48
B. Adaptation	48
C. Atténuation.....	48
D. Financement.....	50
E. Mis au point et transfert de technologies.....	50
F. Renforcement des capacités.....	50
Bibliographie.....	Error! Bookmark not defined.

Liste des sessions des groupes de travail spéciaux

<i>Session de groupe de travail spécial</i>	<i>Lieu</i>	<i>Date</i>
Quinzième session de la Conférence des Parties Huitième session du Groupe de travail spécial (Copenhague)	Copenhague	7–19 décembre 2009
Suite de la septième session du Groupe de travail spécial (session de Barcelone)	Barcelone, Espagne	2–6 novembre 2009
Septième session du Groupe de travail spécial (session de Bangkok)	Bangkok	28 septembre –9 octobre 2009
Négociations de Bonn sur les changements climatiques (Bonn III, consultations informelles)	Bonn, Allemagne	10–14 août 2009
Sixième session du Groupe de travail spécial Négociations de Bonn sur les changements climatiques (Bonn II)	Bonn, Allemagne	2–13 juin 2009
Cinquième session du Groupe de travail spécial Négociations de Bonn sur les changements climatiques (Bonn I)	Bonn, Allemagne	29 mars–8 avril 2009
Quatorzième session de la Conférence des Parties – Poznan Quatrième session du Groupe de travail spécial	Poznan, Pologne	2–13 décembre 2008
Troisième session du Groupe de travail spécial Négociations d'Accra sur les changements climatiques	Accra	21–27 août 2008

Résumé analytique

1. Le présent rapport énonce les conclusions de l'examen et l'analyse des textes de négociation les plus récents du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (ci-dessous dénommé : « Groupe de travail spécial »). Le but du rapport est d'approfondir la compréhension des conséquences des différentes propositions, idées et options figurant dans les textes de négociation pour l'Afrique. L'objectif est de s'assurer que la position de négociation de l'Afrique sur tous les éléments du Plan d'action de Bali est bien informée, et que les négociateurs énoncent clairement les préoccupations et les priorités du continent africain au cours des futures négociations.

2. L'examen commence par une analyse du texte de négociation (FCCC/AWGLCA/2009/8), révisé en juin 2009, pour y inclure des nouvelles dispositions et apporter des modifications (FCCC/AWGLCA/2009/INF.1). En août 2009, le président du Groupe de travail spécial a proposé une version de ce texte révisé contenant une référence aux sources des idées et des propositions. A l'issue des pourparlers de Bonn, Allemagne, en août 2009, le président a réorganisé et consolidé les différentes parties du texte de négociation révisé (FCCC/AWGLCA/2009/INF.2), pour examen à la septième session du Groupe de travail spécial, tenue à Bangkok, puis poursuivie à Barcelone, en Espagne.

3. A la huitième session du Groupe de travail spécial, tenue à Copenhague du 7 au 15 décembre 2009, tous les documents non officiels produits à Bangkok à l'issue de la première partie de la septième session, ainsi que les versions révisées produites à l'issue de la suite de la septième session, tenue à Barcelone, ont été compilés (FCCC/AWGLCA/2009/14) pour compléter la série de textes de négociation. Ainsi, à sa huitième session, le Groupe de travail spécial a été saisi de l'ensemble des textes et des communications des Parties, y compris les textes figurant dans les documents FCCC/AWGLCA/2009/INF.1 et INF.2. Le présent rapport couvre tous ces documents.

4. A la lumière des prochaines sessions de négociations conduisant à la seizième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques, qui devrait se tenir au Mexique, en décembre 2010, l'examen tient compte également du texte de négociation (FCCC/CP/2010/2) résultant de la session de Copenhague, ainsi que du rapport de la huitième session du Groupe de travail spécial (FCCC/AWGLCA/2009/17). Un bref examen et analyse de l'Accord de Copenhague figure dans une annexe au présent document, soulignant les implications éventuelles de cet accord pour le continent africain.

5. Le présent rapport examine tous les éléments de négociation, y compris les principaux éléments constitutifs du Plan d'action de Bali:

- a) Une vision commune pour une action concertée à long terme;
- b) Une action renforcée aux niveaux national et international en matière d'atténuation des changements climatiques;
- c) Une action renforcée en matière d'adaptation;
- d) Une action renforcée en ce qui concerne la mise au point et le transfert de technologies, afin d'appuyer les mesures d'atténuation et d'adaptation;
- e) Une action renforcée en ce qui concerne l'apport de ressources financières et d'investissements, afin d'appuyer les mesures d'atténuation et d'adaptation.

6. Le rapport examine tout d'abord l'importance et les conséquences du Plan d'action de Bali pour le continent africain. Il examine ensuite les positions de négociation, les propositions et les idées soutenues par les blocs de négociation. Les conclusions et les recommandations émises ci-dessous sont tirées des résultats de l'examen.

A. Vision commune

7. Il est nécessaire de définir la vision commune autour des principes d'équité et de responsabilités historiques qui incombent aux pays développés. Dans le contexte des changements climatiques, l'accent devrait être mis sur le droit au développement durable et à l'élimination de la pauvreté, qui sont les premières préoccupations des pays en développement.

B. Adaptation

8. Les coûts de l'adaptation sont très élevés. En conséquence, il est impératif que les pays développés s'engagent à réduire de manière substantielle leurs émissions de gaz à effet de serre, afin de réduire au minimum l'impact des changements climatiques sur les pays les plus vulnérables. De plus, les pays développés devraient s'engager à fournir aux pays pauvres et vulnérables des ressources financières susceptibles d'être mesurées, notifiées et vérifiées. De telles ressources sont nécessaires pour gérer tous les domaines essentiels du programme d'action régional en matière d'adaptation, et devraient être nouvelles, suffisantes, prévisibles et durables. Le groupe des pays d'Afrique souhaitera peut-être appuyer le renforcement des centres nationaux et régionaux, afin d'assurer une mise en œuvre durable du programme d'action du continent africain en matière d'adaptation.

C. Atténuation

9. Le système de mesures d'atténuation appropriées au niveau national offre l'occasion d'atténuer les changements climatiques sur le continent africain. A ce titre, les négociateurs devraient chercher à étendre les catégories éligibles d'activités pouvant bénéficier de crédits carbone et d'autres mécanismes d'incitation à l'échelle internationale. Ces activités devraient comprendre la gestion communautaire des forêts, la gestion durable des terres et, en particulier, une agriculture, un boisement et un reboisement durables. Pour tirer pleinement parti des mesures d'atténuation appropriées au niveau national, les pays d'Afrique devraient commencer à préparer des études sectorielles, afin d'identifier des activités ciblées.

10. Dans le même temps, du fait que l'Afrique soit le continent le plus exposé aux incidences des changements climatiques, elle devrait exiger que les pays visés à l'annexe I s'engagent à respecter des obligations de réduction substantielle de leurs émissions de gaz à effet de serre, à savoir, une réduction de 85% d'ici à 2050, comme requis par la science.

D. Financement

11. Dans le domaine du financement, les négociateurs africains devraient mettre l'accent sur les éléments suivants :

a) Un soutien apporté aux mécanismes proposés d'accroissement des recettes, fondés sur la vente aux enchères des unités de quantité attribuée et les taxes sur les émissions résultant du transport maritime et aérien international. Ceux-ci peuvent potentiellement fournir des ressources nouvelles, prévisibles et additionnelles, pour répondre aux besoins financiers des pays d'Afrique;

b) Un soutien apporté à la proposition du Mexique, sous réserve du retrait de l'exigence d'engagements financiers de la part des pays en développement, suggérant qu'un tel fonds soit relié à des mécanismes innovants, pour éviter que des pressions trop importantes ne s'exercent sur les flux actuels des financements publics, et qu'une plus grande partie des fonds soit affectée aux activités d'adaptation. La proposition mexicaine-norvégienne présentée à Copenhague en matière de financement pourrait constituer une avancée importante, en raison de la prévisibilité et de la fiabilité de certaines ressources proposées. Cependant, cette proposition ne contient pas certains éléments importants, tels que l'accès direct aux ressources, l'exigence d'un suivi, d'une notification et d'une vérification, le financement à court terme, et le processus d'examen;

c) La proposition du Groupe des 77 et de la Chine est dans l'intérêt de l'Afrique. Cependant, la dépendance vis-à-vis des contributions budgétaires présente des risques, car les fonds peuvent être facilement affectés à d'autres causes;

d) Dans le domaine de la gouvernance, un soutien continu apporté à une nouvelle structure institutionnelle gérée par la Conférence des Parties, tout en gardant à l'esprit le fait que les fonds existants vont probablement durer encore pendant un certain temps;

e) Une insistance continue concernant un accès direct aux ressources financières et une allocation équitable des ressources financières;

f) Une pression continue exercée sur les pays développés, pour que ceux-ci respectent leurs engagements antérieurs et recommencent à établir la confiance et un rapport de confiance.

E. Mise au point et transfert de technologies

12. Dans le domaine de la mise au point et du transfert de technologies, l'accent devrait être mis sur l'expansion des énergies renouvelables, les technologies d'adaptation et un accès garanti aux sources

d'énergie et aux services énergétiques dans toute l'Afrique. Ceci devrait faire partie du cadre relatif aux impératifs de développement durable et de réduction de la pauvreté de la région.

F. Renforcement des capacités

13. Le renforcement des capacités devrait être continu, progressif, itératif, impulsé par les pays et axé sur des besoins spécifiques. Le continent africain doit renforcer sa résilience face aux changements climatiques. Dans ce contexte, une approche intégrée en matière de renforcement des capacités aidera les pays africains à gérer plus efficacement leurs besoins immédiats. Le groupe des pays d'Afrique devrait soumettre une proposition exhaustive à ce sujet.

I. Introduction : contexte général des négociations et but de l'examen

A. Aperçu des négociations sur les changements climatiques

14. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a établi un cadre d'action et énoncé des règles, afin que la communauté internationale puisse se mettre d'accord sur une action future appropriée en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cette action devrait être menée sur la base des avancées de la science et des nouvelles connaissances disponibles sur la question. Ainsi, la publication du deuxième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, en 1995, a signalé qu'il était nécessaire d'examiner le caractère adéquat des engagements pris au titre du paragraphe 2 a) et b) de l'article 4 de la Convention. Le mandat de Berlin, adopté par la suite pour permettre aux Parties de prendre des mesures appropriées pour la période d'après 2000, a lancé un processus qui s'est achevé par la signature du Protocole de Kyoto, en 1997. Le Protocole de Kyoto vise à attribuer et à renforcer les engagements juridiquement contraignants des pays développés, et à prévoir des mesures ambitieuses propres à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre.

15. Suite à l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto et suite à la onzième session de la Conférence des Parties, tenue à Montréal en 2005, le cadre des négociations actuelles a été établi. L'objectif était de négocier des obligations plus contraignantes et plus ambitieuses incombant aux pays développés pour la période d'après 2012, tout en s'efforçant d'assurer une participation des principaux pays émetteurs de carbone n'ayant pas ratifié le Protocole. L'échéance fixée pour mener à bien ce nouveau processus de négociations était la session de Copenhague, en 2009, au titre du mandat du Groupe de travail spécial des nouveaux engagements des Parties visées à l'annexe I au titre du Protocole de Kyoto.

16. A la treizième session de la Conférence des Parties en 2007, à Bali, Indonésie, les Parties ont adopté le Plan d'action de Bali, dans le cadre duquel a été créé un nouvel organe subsidiaire, le Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention, chargé de diriger un processus de négociations de deux ans, axé sur les éléments clés d'une coopération à long terme, structurés autour d'une vision commune. Ces éléments sont : l'atténuation, l'adaptation, le financement, le renforcement des capacités et le transfert de technologie. L'échéance prévue pour mener à bien ces négociations était aussi la session de Copenhague. Le présent rapport se concentre sur les travaux du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme et, en particulier, les textes de négociation élaborés par le président du Groupe. A la quinzième session de la Conférence des Parties, les Parties ont décidé de prolonger le mandat du Groupe de travail spécial, afin qu'il puisse terminer ses travaux avant la seizième session de la Conférence des Parties, qui se tiendra au Mexique, en décembre 2010. Le Groupe de travail spécial a été prié d'utiliser le rapport de sa huitième session, tenue à Copenhague, qui contient les projets de décision et les textes examinés et modifiés en cours de session par les groupes de rédaction².

² L'examen commence par une analyse du texte de négociation (FCCC/AWGLCA/2009/8), révisé en juin 2009, pour y inclure des ajouts et des modifications (FCCC/AWGLCA/2009/INF.1). En août 2009, le président du Groupe de travail spécial a proposé une version de ce texte révisé contenant des références aux sources des idées et des propositions. A l'issue des débats tenus à Bonn, en Allemagne, en août 2009, le président a réorganisé et consolidé les parties du texte de négociation révisé (FCCC/AWGLCA/2009/INF.2), pour examen à la septième session du Groupe de travail spécial, tenue à Bangkok, puis poursuivie à Barcelone, en Espagne. Pour la session de Copenhague, tous les documents non officiels produits à Bangkok, ainsi que les versions révisées produites à Barcelone, ont été rassemblés pour compléter la série de textes de négociation. Pour les travaux complémentaires du Groupe de travail spécial, le texte de négociation résultant de la session de Copenhague a été compilé dans le document FCCC/CP/2010/2, qui sera examiné conjointement avec le rapport du Groupe de travail spécial

B. Fondement et objectif de l'examen

17. A sa sixième session, tenue au début du mois de juin 2009, le Groupe de travail spécial s'est concentré sur l'élaboration d'un texte de négociation, en prenant comme point de départ le projet de document initial de 53 pages établi par le président. A l'issue de la session, le résultat de ces travaux a été un texte de négociation de 200 pages³. Ce cycle de négociations a donné aux Parties l'occasion d'apporter des modifications spécifiques au texte, et de préciser et affiner leurs propositions. Suite aux débats menés lors de la septième session du Groupe de travail spécial, tenue à Bangkok, puis terminée à Barcelone, les Parties ont eu la possibilité d'harmoniser le texte, tel que restructuré et révisé. Plusieurs documents non officiels ont ainsi été proposés, sur la base des débats menés. Ces textes ont été examinés et modifiés à la quinzième session de la Conférence des Parties.

18. Le texte de négociation est présenté sous la forme d'une série de projets de décisions. Toute cette documentation constitue la base des négociations politiques visant à adopter un nouvel accord international sur la lutte contre les changements climatiques. Ces textes couvrent un large éventail de questions complexes et englobent tous les éléments constitutifs du Plan d'action de Bali : une vision commune pour une action concertée à long terme, l'adaptation, l'atténuation, le financement, la mise au point et le transfert de technologies, et le renforcement des capacités.

19. Alors que les débats se poursuivent à la suite de la quinzième session de la Conférence des Parties, il est clair que la longueur des textes, ainsi que le grand nombre de questions examinées ne facilitent pas la tâche des délégations des pays africains, déjà débordées de sessions et de consultations, afin qu'elles puissent contribuer efficacement à l'élaboration d'un accord de négociation. Pour permettre aux négociateurs africains de participer efficacement à un processus de négociations ardu et complexe, et afin de pouvoir élaborer des positions tournées vers l'avenir et respectant les intérêts de l'Afrique, les négociateurs africains sur les changements climatiques ont indiqué qu'ils avaient besoin d'un examen et d'une analyse critiques des textes de négociation, en vue d'approfondir leur connaissance des questions et de s'assurer que leurs positions de négociation sont mieux informées. Le présent rapport a pour but de répondre à ce besoin pressant.

20. L'objectif de l'examen est donc d'analyser les conséquences des différentes propositions et idées contenues dans le texte de négociation pour l'Afrique, afin d'informer les positions de négociation africaines concernant tous les éléments du Plan d'action de Bali, dans le but de s'assurer que les préoccupations du continent sont gérées de manière satisfaisante dans le cadre d'un accord sur les changements climatiques pour la période d'après 2012. L'étude a été commandée par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, à la demande du secrétariat de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement (CMAE). Elle a été réalisée dans le contexte des activités intérimaires menées dans le cadre de l'initiative Climat pour le développement en Afrique (Climdev-Afrique) du Centre africain des politiques relatives au climat (CAPC).

C. Principaux enjeux pour l'Afrique

21. Depuis la publication du quatrième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), en 2007, les gouvernements sont devenus convaincus de la nécessité d'accroître les efforts prodigués au niveau international pour lutter contre les changements climatiques. A cet égard, le Plan d'action de Bali offre un cadre pour les négociations actuelles, relatif aux quatre éléments clés qu'il contient. Le principal objectif des négociations est de parvenir à un nouvel accord sur un régime international relatif aux changements climatiques pour la période d'après 2012.

22. Pour les pays d'Afrique, il existe de nombreux enjeux dans les négociations actuelles, découlant des trois principaux facteurs suivants:

a) Selon le quatrième rapport d'évaluation du GIEC, l'Afrique est un des continents les plus exposés aux changements climatiques, et la région subit déjà les effets néfastes des changements

(FCCC/AWGLCA/2009/17). L'examen devait être terminé avant la quinzième session de la Conférence des Parties, mais il n'a pas été rendu disponible pour cette session, pour des raisons indépendantes de la volonté de chacun. Puisque les travaux se sont poursuivis après cette session, il a été jugé nécessaire d'inclure les résultats de la session de Copenhague dans la présente analyse, laquelle couvre évidemment l'Accord de Copenhague et comprend un bref examen des implications de cet Accord pour l'Afrique; cet examen figure dans l'annexe au présent document.

3 Le document FCCC/AWGLCA/2009/8, suivi du texte révisé FCCC/AWGLCA/2009/INF.1, est accessible à l'adresse: http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/3594.php?rec=j&preref=600005358#beg.

climatiques. D'autre part, bien que l'Afrique ne soit pas un gros émetteur de gaz à effet de serre, le continent africain devrait pouvoir participer activement aux efforts collectifs dans la lutte contre les changements climatiques, tout en obtenant un soutien nécessaire et efficace provenant des pays développés, afin de renforcer sa résilience et réduire sa vulnérabilité;

b) Dans les négociations internationales actuelles, aucun lien direct n'a été établi à ce jour entre le développement et le climat. Pourtant, l'adaptation aux changements climatiques, le développement et l'élimination de la pauvreté sont les priorités premières et essentielles des pays africains. Les négociateurs africains devraient donc soumettre des propositions qui sont compatibles avec les objectifs de développement et d'élimination de la pauvreté de la région. De plus, les pays devraient intégrer de manière efficace les considérations relatives aux changements climatiques dans les politiques et les stratégies de développement, et ainsi prendre en compte les interconnexions et les synergies qui existent entre la réalisation des objectifs de développement et les avantages retirés pour le climat;

c) L'Afrique ne peut pas atteindre ses objectifs en matière de changements climatiques, sans l'apport d'un soutien financier robuste et ciblé provenant de la communauté internationale. La crise financière et économique actuelle rend d'autant plus essentielles une évaluation attentive des besoins financiers et une identification des domaines qui offrent de véritables opportunités d'atteindre une croissance à faible taux d'émission de carbone, dans l'optique d'un développement durable.

D. Structure du rapport

23. Le rapport a pour objectif de fournir une analyse approfondie et un examen critique des textes, afin de les rendre facilement compréhensibles pour les responsables politiques et les négociateurs africains chargés des questions relatives aux changements climatiques. Il vise à approfondir la connaissance des problèmes posés et à influencer les positions du groupe des pays d'Afrique, en ce qui concerne les différents éléments contenus dans le Plan d'action de Bali. Le rapport est structuré autour des chapitres suivants :

a) Chapitre I - la présente introduction : celle-ci énonce le contexte général des négociations et le but de l'examen effectué, et fournit l'introduction générale du rapport. Ce chapitre donne un aperçu des négociations sur les changements climatiques, du fondement et de l'objectif de l'examen, des principaux enjeux pour l'Afrique, et une description de la structure du rapport;

b) Chapitre II : ce chapitre commence en rappelant l'importance de chaque élément constitutif du Plan d'action de Bali, à la lumière des circonstances particulières de l'Afrique. Il examine les éléments constitutifs du Plan d'action de Bali, au regard de la vulnérabilité de l'Afrique et de la nécessité de parvenir à un développement durable, et notamment d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement;

c) Chapitre III : ce chapitre fournit un examen et une analyse approfondis des positions de négociation afférentes aux éléments essentiels du Plan d'action de Bali. Il présente et analyse les préoccupations et les positions de négociation des pays développés, comparées à celles du groupe des pays d'Afrique et du Groupe des 77 et de la Chine. Ce chapitre met l'accent sur les enjeux essentiels pour l'Afrique, afin d'aider les négociateurs à prendre des décisions en toute connaissance de cause, en ce qui concerne leurs positions et stratégies de négociation. Pour s'assurer qu'un futur accord reflète adéquatement les préoccupations et les priorités du continent africain, le chapitre examine les différentes propositions faites pour chacun des éléments du Plan d'action de Bali. A partir de cet examen, les propositions sont classées dans différentes catégories, mettant en exergue celles qui respectent les intérêts du continent et celles qui ne le font pas. Enfin, le chapitre examine les éventuels scénarios de négociation des pays développés, et leurs conséquences pour l'Afrique. Certains problèmes de politique générale pour la période d'après 2012 sont aussi examinés;

d) Chapitre IV : ce chapitre tire des conclusions générales et émet des recommandations, sur la base des résultats de l'examen et l'analyse;

e) Addendum : il comprend un bref examen et analyse de l'Accord de Copenhague, à la lumière de ses conséquences pour l'Afrique.

II. Le Plan d'action de Bali et son importance pour l'Afrique

24. Comme mentionné plus haut, le Plan d'action de Bali a été adopté à la treizième session de la Conférence des Parties et constitue le cadre général du processus de négociations actuel. Il a déclenché un processus ayant pour but d'assurer une mise en œuvre exhaustive, effective et continue de la

Convention-cadre sur les changements climatiques, par le biais d'une action concertée à long terme, aujourd'hui, jusqu'en 2012 et au-delà de 2012, afin de parvenir à un accord et prendre une décision à la quinzième session de la Conférence des Parties, à Copenhague, en décembre 2009. Comme indiqué dans le chapitre précédent, les quatre éléments constitutifs du Plan d'action de Bali sont :

- a) Une action renforcée aux niveaux national et international en matière d'atténuation des changements climatiques;
- b) Une action renforcée en matière d'adaptation;
- c) Une action renforcée en ce qui concerne la mise au point et le transfert de technologies, afin d'appuyer les mesures d'atténuation et d'adaptation;
- d) Une action renforcée en ce qui concerne l'apport de ressources financières et d'investissements, afin d'appuyer les mesures d'atténuation et d'adaptation.

25. Outre ces éléments constitutifs, le Plan d'action de Bali comprend un élément global concernant une vision commune pour une action concertée à long terme, y compris un but à long terme à l'échelle mondiale en matière de réduction des émissions, conformément au principe de responsabilités communes mais différenciées et de capacités respectives des pays⁴.

26. Au-delà de la perception traditionnelle selon laquelle les changements climatiques sont un problème relatif à l'environnement, il apparaît clairement que les changements climatiques constituent une menace importante pour le développement durable en Afrique et pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement, ainsi que d'autres objectifs de développement. L'Afrique est particulièrement vulnérable aux effets néfastes des changements climatiques, tels que leurs incidences négatives sur la production agricole et la croissance économique, lesquelles risquent d'exacerber la pauvreté, l'insécurité alimentaire, les problèmes liés à la santé humaine, et les atteintes aux droits de l'homme dans le continent africain.

A. Atténuation

27. La quantité totale des émissions de gaz à effet de serre en Afrique représente 3,8% de la quantité totale des émissions à l'échelle mondiale, faisant de l'Afrique la région la moins responsable des changements climatiques d'origine anthropique. Ceci s'explique par sa faible consommation énergétique (une moyenne de 3% de la consommation mondiale d'énergie, pour 14% de la population mondiale, faisant de l'Afrique le continent au plus faible taux de consommation d'énergie par habitant). A l'heure actuelle, seulement un quart des populations de l'Afrique bénéficie d'un accès à des sources modernes d'énergie et à l'électricité. Il en résulte une vulnérabilité économique et sociale persistante, associée à une vulnérabilité environnementale, puisque les populations satisfont en grande partie leurs besoins énergétiques en exerçant de fortes pressions sur les ressources de la biomasse.

28. Pour accroître sa capacité d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement, le continent africain a légitimement besoin d'augmenter son approvisionnement et sa consommation énergétique⁵, comprenant un accès à des sources et des services d'énergie propre, afin de continuer dans la voie d'un développement propre. La valorisation des sources d'énergie propre est nécessaire pour inverser une tendance croissante des pays d'Afrique à subir une pauvreté énergétique. En conséquence, le résultat des négociations sur un régime applicable aux changements climatiques pour la période d'après 2012 pourrait contribuer de manière significative à répondre aux besoins énergétiques de l'Afrique et d'autres pays en développement, si des décisions favorables étaient prises en matière d'atténuation des changements climatiques. L'apport d'un financement adéquat est essentiel pour répondre à ce besoin. D'après les conclusions de la session de l'Assemblée générale de la Banque africaine de développement, qui s'est tenue en mai 2009, à Dakar, le secteur énergétique en Afrique aura besoin de 26 milliards de dollars par an en dépenses de capital au cours des dix prochaines années, afin d'améliorer son accès aux sources d'énergie⁶.

29. L'atténuation des changements climatiques en Afrique est étroitement liée aux problèmes de déboisement, et à la mise au point et au transfert de technologies. La protection des forêts et la gestion durable des forêts est essentielle pour pouvoir réduire les émissions résultant du déboisement. A ce titre,

4 Voir le Plan d'action de Bali, décision 1/CP.13.

5 Voir: Millennium Project; UNDP; ESMAP, et al., Energy Services for the Millennium Development Goals, Washington: Millennium Project; World Bank, 2005, 116 pages.

6 "Investissements dans l'énergie en Afrique : vers un secteur plus attractif", *Sud Quotidien*, vendredi, 15 mai 2009.

la protection des forêts tropicales humides en Afrique peut contribuer de manière significative à l'atténuation des changements climatiques. L'apport d'un soutien adéquat aux pays du bassin du Congo et à d'autres pays dotés de forêts tropicales humides devrait être un élément essentiel du nouveau régime applicable aux changements climatiques pour la période d'après 2012. La mise au point de nouveaux mécanismes destinés à appuyer et récompenser les efforts prodigués par les communautés locales pour empêcher le déboisement est donc essentielle.

30. Pour maintenir un équilibre entre les pays développés et les pays en développement en ce qui concerne leurs engagements de réduction des émissions, le Plan d'action de Bali a préconisé, au paragraphe b) i), une action renforcée sur les objectifs chiffrés de réduction des émissions pour les pays visés à l'annexe I, et a introduit, au paragraphe b) ii), la notion de « mesures d'atténuation appropriées au niveau national » pour les pays en développement. Le Plan d'action suggère que toutes ces mesures devraient être mesurables, notifiables et vérifiables⁷.

31. Deux éléments importants des négociations actuelles figurent au paragraphe b) ii) du Plan d'action de Bali. Tout d'abord, ce paragraphe implique que les pays en développement conviennent de la nécessité de négocier leurs propres mesures nationales de réduction des émissions. A cet égard, il convient de noter que dans le cadre des négociations actuelles, les pays en développement ont soutenu que : les mesures d'atténuation appropriées au niveau national devraient être adoptées sur une base volontaire (conformément au paragraphe 4 de l'article 12 de la Convention); elles devraient être appliquées dans le contexte des aspirations à un développement durable; elles devraient être appuyées financièrement et technologiquement par les pays développés (conformément au paragraphe 7 de l'article 4 de la Convention). Ceci a des conséquences directes pour l'avenir énergétique des pays en développement, puisque les mesures d'atténuation appropriées au niveau national sont directement liées à un accès aux sources d'énergie et à leur consommation. Dans le texte de négociation proposé par le président du Groupe de travail spécial⁸, l'élaboration de mesures d'atténuation appropriées au niveau national est considérée comme cruciale pour les initiatives concernant la lutte contre les changements climatiques.

32. Deuxièmement, le transfert de technologie et le soutien financier devraient faire l'objet d'une vérification. Si une telle modification était acceptée par les pays développés, elle marquerait une évolution importante car, jusqu'à présent, le soutien financier apporté par les pays développés aux pays en développement (conformément au paragraphe 3 de l'article 4 de la Convention) a été effectué uniquement sur la base de contributions volontaires, et le transfert de technologie n'a pas été mesuré.

33. Ainsi, comme l'indique le texte de négociation, les mesures d'atténuation appropriées au niveau national, les objectifs chiffrés d'atténuation des changements climatiques pour les pays développés, le financement, la mise au point et le transfert de technologies et une vérification connexe, sont au cœur du futur régime applicable aux changements climatiques et sont extrêmement importants pour celui-ci⁹.

34. Vu les conséquences des négociations pour la sécurité énergétique des pays, les pays en développement aspirent à ce que les négociations soient menées avec succès, conformément à la lettre et l'esprit du Plan d'action de Bali. Un succès se traduirait par des opportunités importantes pour les pays en développement, en termes d'accès aux sources d'énergie, d'exploitation des sources d'énergie propre, de valorisation d'une gestion durable des forêts et de la biomasse, tout en parvenant à une réduction des émissions de gaz à effet de serre.

35. Pour les pays d'Afrique, il sera nécessaire, si les négociations étaient axées sur des mesures d'atténuation appropriées au niveau national et des questions connexes, d'élaborer des programmes et des plans d'action utilisant les informations contenues dans les études sectorielles, pour aider à identifier des activités bien ciblées. Ceci permettra l'élaboration et l'application de mesures d'atténuation rationnelles et appropriées au niveau national, et un accès facilité aux ressources, contrairement à l'expérience actuelle du processus du Mécanisme de développement propre.

7 Le Plan d'action de Bali, décision 1/CP.13.

8 Document FCCC/AWGLCA/2009/8, suivi du texte révisé FCCC/AWGLCA/2009/INF.1, accessible à l'adresse : http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/3594.php?rec=j&prifref=600005358#beg.

9 Winkler, Harald, "Climate change attenuation negotiations, with an emphasis on options for developing countries". Cape Town: ERC, 2008. p. 45.

B. Mise au point et transfert de technologies

36. L'Afrique ne dispose pas de technologies avancées lui permettant de faire avancer ses objectifs de développement durable; cependant, le maintien du statu quo aboutirait à des résultats contraires au développement durable. Le transfert de technologies des pays visés à l'annexe I vers l'Afrique a été limité, en raison d'un manque de ressources financières disponibles et d'un manque de volonté des pays développés. Le Plan d'action de Bali donne ainsi l'occasion d'enlever les obstacles limitant les flux d'investissements, ainsi que les obstacles relatifs aux droits de propriété intellectuelle.

C. Adaptation

37. Aux paragraphes 1 c) i) à v) du Plan d'action de Bali, est présentée la notion d'adaptation, considérée par les pays d'Afrique comme étant le pilier le plus important, étant donné la faible résilience et les vulnérabilités particulières du continent africain. Le Plan d'action de Bali met en exergue cinq questions spécifiques qui doivent être examinées en matière d'adaptation:

- a) Une coopération internationale pour appuyer la mise en œuvre urgente de mesures d'adaptation, en tenant compte des pays d'Afrique touchés par la sécheresse, la désertification et les inondations;
- b) Des stratégies de gestion et de réduction des risques;
- c) Des stratégies de réduction des effets des catastrophes, et les moyens de faire face aux pertes et dommages liés aux incidences des changements climatiques dans les pays en développement qui sont particulièrement exposés aux effets néfastes des changements climatiques;
- d) Une diversification économique pour renforcer la résilience;
- e) Les moyens de renforcer le rôle de catalyseur de la Convention.

38. Les mesures d'adaptation continuent de se voir accorder moins d'importance que les mesures d'atténuation, dans le cadre des négociations actuelles. Les négociations sur l'adaptation ne sont pas bien structurées et ne bénéficient pas d'un agenda cohérent¹⁰. En demandant à ce qu'un soutien soit apporté aux pays d'Afrique pour répondre à leurs besoins urgents et pressants en matière d'adaptation, le Plan d'action de Bali signale clairement l'urgence de la situation en Afrique. Le continent africain a besoin d'une assistance financière pour renforcer sa capacité d'adaptation. Cependant, pour assurer un bon rapport coût-efficacité, les politiques relatives aux changements climatiques qui ont été conçues pour réduire les risques posés par les changements climatiques pour le continent africain doivent créer des synergies, en veillant à ce que des mesures d'atténuation soient adoptées à la fois dans le continent africain et, plus important encore, dans les pays développés. En effet, plus les pays développés réduiront leurs émissions de gaz à effet de serre, moins le continent africain subira les effets néfastes des changements climatiques.

D. Ressources financières et investissements pour appuyer les mesures d'atténuation et d'adaptation

39. A juste titre, le Plan d'action de Bali préconise une action renforcée en ce qui concerne l'apport de ressources financières, tout particulièrement en faveur des pays en développement. En 2007, le rapport Stern et le rapport sur les investissements et les flux financiers requis pour faire face aux changements climatiques, établi au titre de la Convention-cadre sur les changements climatiques, ont mis en évidence le manque considérable de ressources financières des pays en développement – et les pays d'Afrique en particulier – pour faire face aux changements climatiques. Les pays en développement doivent pouvoir accéder à des ressources financières adéquates, prévisibles et durables. La capacité de réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique dépend en grande partie de l'ampleur de la menace posée par les changements climatiques, et de la capacité à pouvoir écartier cette menace. En conséquence, il est essentiel que des investissements financiers soient consacrés à la lutte contre les changements climatiques, pour avancer dans la mise à l'épreuve du climat, en vue de parvenir à un développement durable et réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement.

III. Examen et analyse des éléments de négociation

10 APF. *Les défis du climat pour l'Afrique: de Bali à Copenhague*. Rome: APF, 2009. p. 25.

A. Vision commune pour une action concertée à long terme

40. La vision commune pour une action concertée à long terme peut être analysée, premièrement, au regard des différentes préoccupations et positions de négociation et, deuxièmement, au regard des différentes propositions mises en avant, compte tenu de ces préoccupations et positions.

1. Analyse des préoccupations et des positions de négociation

41. A la sixième session du Groupe de travail spécial, tenue à Bonn, en juin 2009, un grand nombre de propositions ont été soumises par les pays et leurs délégations ou par des groupes de pays, concernant la terminologie et le contenu de la vision commune.

42. Les pays développés ont mis l'accent sur un but de réduction des émissions à long terme à l'échelle mondiale. Certaines propositions ont retenu une démarche plus quantitative, et ont inclus des buts spécifiques de stabilisation des émissions, des limites à la hausse des températures, ou des objectifs de réduction des émissions à l'échelle mondiale (par exemple, une réduction des émissions de 25% à 40% par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2020; une réduction des émissions de 50% à 85% par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2050).

43. Les pays en développement ont davantage mis l'accent sur le besoin d'une action concertée à long terme pour assurer l'application de la Convention, dans les domaines de l'atténuation, l'adaptation, le financement, le transfert de technologie et le renforcement des capacités – c'est-à-dire, tous les éléments constitutifs du Plan d'action de Bali.

44. L'Afrique a beaucoup à perdre, en raison d'une application très insuffisante de la Convention et son Protocole de Kyoto. Le Plan d'action de Bali et sa vision commune donnent l'occasion de souligner la nécessité pour les pays développés d'apporter un soutien urgent et adéquat, conformément au paragraphe 7 de l'article 4 de la Convention.

45. A la huitième session du Groupe de travail spécial, à Copenhague, les négociations ont mentionné à nouveau la Convention et le Protocole, les responsabilités historiques et le rôle moteur des pays développés en matière d'atténuation des changements climatiques et de financement. Les points de vue divergents cités plus haut ont persisté, concernant les objectifs de réduction des émissions à long terme, le financement à long terme et les mesures commerciales. Les références faites à la Convention et au Protocole ont été contestées par plusieurs pays développés, comme l'Australie, le Canada et les Etats-Unis. En ce qui concerne les objectifs de réduction des émissions à long terme, de nombreux pays ont soutenu l'objectif de limiter la hausse des températures à 2° C par rapport aux niveaux préindustriels, tandis que l'Alliance des petits Etats insulaires (AOSIS) a préconisé de limiter de la hausse des températures de 1,5° C, et l'Etat plurinational de Bolivie, de limiter la hausse des températures à 1° C. Les options sur ces questions ont été mises entre parenthèses dans le texte de négociation actuel, ou n'ont pas encore été élaborées.

2. Examen et classification des différentes propositions et options

46. Un grand nombre de propositions ont été mises en avant en ce qui concerne une vision commune, considérée comme fournissant un cadre et une direction générale pour le nouvel accord en cours de négociation. De nombreux pays, notamment les pays en développement, estiment que le nouvel accord est un élément essentiel pour atteindre le but ultime de la Convention, dans une perspective de long terme. Le groupe des pays d'Afrique, le Groupe des 77 et la Chine, et d'autres pays, comme Cuba, la Malaisie et d'autres pays encore, ont tous souligné la nécessité d'une application exhaustive, effective et durable de la Convention, en tenant compte de la stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère (élément relatif à l'atténuation), de la nécessité de s'adapter aux effets néfastes des changements climatiques et enfin, de la nécessité de parvenir à un développement durable. Ces pays en développement ont aussi mis en avant le besoin d'équité.

47. Pour éviter les incidences les plus graves des changements climatiques sur les pays les plus vulnérables, il est important de fixer des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et des limites pour les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. La stabilisation à long terme de la température mondiale devrait se faire en s'assurant que la hausse de la température mondiale reste inférieure à 2° C. Il est donc dans l'intérêt des pays d'Afrique d'appuyer toutes les propositions qui énoncent un seuil spécifique prévoyant la plus faible hausse des températures à l'échelle mondiale.

a) Communication de l'Alliance des petits Etats insulaires sur une vision commune

48. Dans leur communication sur une vision commune en matière d'atténuation des changements climatiques, les pays de l'Alliance des petits Etats insulaires (AOSIS) ont mis l'accent sur plusieurs principes. Ceux-ci comprennent :

- a) Le principe du pollueur-payeur;
- b) Le principe de responsabilités communes mais différenciées;
- c) Le principe de précaution;
- d) Le principe de responsabilité étatique;
- e) Le principe d'équité intergénérationnelle.

49. Les pays de l'Alliance des petits Etats insulaires sont d'avis également que les mesures de coopération en matière d'atténuation devraient comprendre une importante contribution des pays en développement qui émettent le plus de gaz à effet de serre. Ce point de vue se base sur des questions d'équité, qui doivent être gérées au sein des pays en développement membres.

50. Les pays AOSIS ont préconisé un objectif mondial à long terme limitant la hausse des températures à 1,5° C, par rapport aux niveaux préindustriels. Ils ont soutenu que le maintien d'une hausse des températures en-dessous de 1,5° C ferait une différence à long terme, afin d'éviter les conséquences graves des changements climatiques. Bien que plus de 100 pays aient accepté de limiter la hausse de la température mondiale à 2° C, cette nouvelle position des pays de l'Alliance des petits Etats insulaires est plus favorable à l'Afrique, car elle assure une meilleure protection contre les conséquences des changements climatiques. Le groupe des pays d'Afrique devrait donc appuyer l'option retenue par les pays AOSIS, à condition d'enlever la distinction qui est faite dans la proposition entre les pays en développement.

51. A la septième session du Groupe de travail spécial, tenue à Bangkok, les pays de l'Alliance des petits Etats insulaires ont exprimé leur profonde déception concernant les engagements de réduction des émissions proposés par les pays développés, en déclarant que de tels engagements aboutiraient à une hausse de la température mondiale de 3° C, ou plus.

b) Communication de l'Algérie, au nom du groupe des pays d'Afrique

52. Dans leur communication sur une vision commune, le groupe des pays d'Afrique a préconisé une application exhaustive, effective et durable de la Convention, grâce à une action concertée à long terme menée dès aujourd'hui, jusqu'en 2012 et au-delà de 2012. Le groupe a aussi demandé à ce que l'égalité des sexes et les besoins particuliers des jeunes soient pleinement pris en compte.

53. La proposition comprend un but de réduction des émissions de gaz à effet de serre à long terme, et préconise de réduire de moitié les émissions mondiales par rapport à leurs niveaux historiques, d'ici le milieu du XXI^e siècle, grâce à des objectifs ambitieux à moyen terme et en s'appuyant sur des données scientifiques rationnelles. De plus, la proposition indique que la vision commune doit être interprétée d'une manière inclusive, équitable et efficace, en tenant compte des aspirations au développement des pays en développement.

c) Communication de l'Algérie, à titre de pays Partie

54. L'Algérie propose de fonder la vision commune sur l'équité. En ce qui concerne l'atténuation des changements climatiques, une vision commune implique que les émissions du passé constituent la responsabilité historique des pays développés à l'égard des pays en développement. Les pays développés doivent donc jouer un rôle moteur et supporter l'essentiel de la charge des initiatives de réduction des émissions de gaz à effet de serre, tandis que les pays en développement devraient supporter la charge la plus légère en termes de réduction des émissions.

55. Dans le cadre d'une telle approche fondée sur l'équité, les émissions de gaz à effet de serre historiques et excédentaires des pays développés devraient être considérées comme une raison de plus d'exiger que les pays développés fournissent un soutien financier et technologique et un renforcement des capacités, en vue d'une adaptation aux changements climatiques.

d) Communication de la Chine

56. La Chine envisage la vision commune comme un partage de points de vue pour mettre en œuvre l'action concertée à long terme; cette vision commune devrait être guidée par le principe de responsabilités communes mais différenciées, en plus du principe d'équité.

e) Communication de l'Indonésie

57. L'Indonésie considère que la vision commune doit être axée sur le principe de responsabilités communes mais différenciées, les capacités respectives, l'équité, les conditions sociales et économiques, les besoins spécifiques et les circonstances particulières des pays en développement, l'approche de précaution, et le droit des pays en développement à un développement durable et à une croissance économique.

58. L'analyse des communications effectuée ci-dessus montre que les pays d'Afrique, sensibles aux arguments d'équité, doivent s'intéresser aux propositions qui sont compatibles avec une approche fondée sur l'équité. Cette approche se base sur les principes de responsabilité historique et de partage équitable des charges. Plusieurs communications présentées ci-dessus mentionnent l'équité. Dans la perspective des pays en développement, la vision commune devrait être utilisée pour établir un rapport de confiance entre toutes les Parties, et en particulier, les pays en développement qui ont exprimé leurs frustrations face à l'inaction des pays développés qui n'ont pas respecté leurs engagements, au titre des paragraphes 3, 4 et 7 de l'article 4 de la Convention relatifs à une réduction des émissions de gaz à effet de serre et à la fourniture de moyens pour assurer une application efficace de la Convention. La vision commune devrait donc englober l'atténuation, l'adaptation et le financement, afin de constituer un accord équitable pour la période d'après 2012, impliquant toutes les Parties, selon leurs capacités respectives et conformément à leurs responsabilités communes mais différenciées.

Tableau 1

Résumé des propositions et des options concernant une vision commune, communiquées par certaines Parties

	Parties	Favorable à l'Afrique	Non favorable à l'Afrique	Favorable avec modifications	Remarques
Vision commune	AOSIS	Equité Limiter la hausse des températures à 1,5° C Responsabilités communes mais différenciées Approche de précaution		Peut être appuyée si la distinction faite entre les pays en développement est modifiée	
	Groupe des pays d'Afrique	But de réduction des émissions de gaz à effet de serre à long terme			Nécessité de retenir le chiffre le plus bas limitant la hausse des températures : 1,5°C
	Algérie	Approche fondée sur l'équité Responsabilité historique			
	Indonésie	Responsabilités communes mais différenciées, capacités respectives Equité			
	Chine	Responsabilités communes mais différenciées, capacités respectives Equité Les contributions des pays développés doivent correspondre à 0,5%–1% du PIB annuel			
	Union européenne		Les pays développés s'engagent collectivement à réduire leurs émissions de 30% par rapport aux niveaux de 1990 Les pays en développement s'engagent à réduire leurs émissions de 15 à 30% par rapport aux niveaux actuels		Les objectifs des pays industrialisés ne sont pas suffisamment ambitieux. La charge de réduction des émissions ne devrait pas être transférée aux pays en développement
	Pays les moins avancés	Les pays visés à l'annexe I doivent réduire leurs émissions de 45% par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2020, et de 85% par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2050			
	Arabie Saoudite		Aucun objectif juridiquement contraignant à l'échelle mondiale		

	Etats-Unis		Les mesures d'atténuation doivent être proportionnelles aux capacités des Parties; différenciation		Nécessité d'établir un rapport de confiance entre les pays développés et les pays en développement
--	-------------------	--	--	--	--

3. Analyse des différents scénarios de négociation susceptibles d'émerger au fur et à mesure de l'avancée des négociations, et propositions de compromis pour le groupe des pays d'Afrique

59. Depuis la quatorzième session de la Conférence des Parties à Poznan, Pologne, du 1^{er} au 12 décembre 2008, les débats sur la vision commune sont devenus l'un des points les plus controversés des négociations. D'un côté, les pays développés mettent l'accent sur l'établissement d'un but à long terme à l'échelle mondiale en matière de réduction des émissions. De l'autre côté, les pays en développement préfèrent mettre l'accent sur la nécessité d'une action concertée à long terme, afin de traiter tous les éléments constitutifs du Plan d'action de Bali, en particulier l'adaptation, le renforcement des capacités, le financement et l'application générale de la Convention.

60. A Copenhague, aucun progrès important n'a été accompli en ce qui concerne la vision commune. Le maintien du statu quo a prévalu et chaque groupe de pays est resté sur sa position. Vu cette situation, et compte tenu de la demande faite par le groupe des pays d'Afrique aux Parties visées à l'annexe I de soumettre des objectifs ambitieux imposant des limites et des réductions quantitatives des émissions au Groupe de travail spécial des nouveaux engagements des Parties visées à l'annexe 1 au titre du Protocole de Kyoto, le groupe pourrait envisager d'accueillir favorablement la proposition des pays développés d'établir un objectif d'atténuation à l'échelle mondiale. Le groupe des pays d'Afrique pourrait même aller au-delà de l'objectif limitant la hausse des températures à 2° C, et proposer une hausse des températures inférieure à 1,5° C. Une position souple n'est pas contraire à la position originaire du groupe des pays d'Afrique, et pourrait même donner le ton pour parvenir à un accord sur les autres buts relatifs au financement, au transfert de technologie et à l'adaptation.

4. Conclusions et recommandations

61. Le groupe des pays d'Afrique doit veiller à ce que les négociations sur la vision commune soient axées sur deux principes:

a) Tout d'abord, le principe d'équité : dans sa communication soumise à ce jour, le groupe des pays d'Afrique propose qu'une vision commune tienne compte du principe de l'égalité des sexes. Il convient cependant d'aller au-delà du principe de l'égalité des sexes, pour adopter une approche plus exhaustive de l'équité. Ainsi, le principe de partage équitable des charges dans l'application de la Convention et du Protocole de Kyoto devrait être pris en compte. Le fait que très peu de projets aient été menés dans le cadre de programmes d'action nationaux d'adaptation témoigne d'une insuffisante prise en compte des questions relatives à l'équité. Les rapports concernant la mise en œuvre du Mécanisme de développement propre montrent également que l'Afrique n'a pas réussi, jusqu'à présent, à tirer parti de ce mécanisme, lequel vise à aider les pays en développement;

b) Deuxièmement, le principe de responsabilité historique : ce principe doit être invoqué en même temps que le principe de responsabilités communes mais différenciées dans la Convention. Les pays développés doivent reconnaître que la menace posée par les changements climatiques ne pourra pas être jugulée, sauf à ce qu'ils montrent l'exemple, en prenant des mesures sous-tendues par des objectifs ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'une part, et en apportant un soutien en matière de financement, de renforcement des capacités, et de mise au point et de transfert de technologies, d'autre part.

62. En mettant l'accent sur ces deux principes, le continent africain devrait pouvoir structurer les négociations sur une vision commune, de telle sorte qu'une importance suffisante soit accordée à un objectif limitant la hausse des températures à long terme, à l'intention des pays développés, et au droit à un développement durable et à l'élimination de la pauvreté, à l'intention des pays en développement.

B. Action renforcée en matière d'atténuation

1. Analyse des préoccupations et des positions de négociation

63. La présente partie sur l'atténuation¹¹ couvre les questions traitées dans les dispositions du Plan d'action de Bali relatives à l'atténuation. Les sous-parties suivantes correspondent à des paragraphes pertinents du Plan d'action de Bali:

a) Atténuation par les pays développés (paragraphe 1 b) i));

11 Voir le texte de négociation FCCC/AWGLCA/2009/INF.1, du 14 août 2009.

- b) Atténuation par les pays en développement (paragraphe 1 b) ii));
- c) Réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts, gestion durable des forêts et amélioration du couvert forestier, en plus d'une conservation – appelé « REDD-plus » – dans les pays en développement (paragraphe 1 b) iii));
- d) Approches sectorielles et mesures par secteur concertées (paragraphe 1 b) iv));
- e) Différentes approches en matière d'atténuation (paragraphe 1 b) v));
- f) Conséquences des mesures de riposte (paragraphe 1 b) vi)).

64. Lors des négociations informelles sur le climat, menées à Bonn, en août 2009, les débats sur l'atténuation des changements climatiques par les pays développés ont été axés sur des engagements pour l'ensemble de l'économie des pays, des obligations juridiquement contraignantes en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, et la nécessité de prodiguer des efforts comparables. Les pays en développement, y compris le Groupe des 77 et la Chine, ont demandé aux pays développés d'adopter des objectifs chiffrés de réduction des émissions proportionnels à l'ampleur du problème, à leur responsabilité historique et à leur niveau de développement.

65. On a observé une certaine convergence des points de vue, au sujet de la nécessité pour les pays développés de montrer l'exemple, en adoptant des objectifs chiffrés de réduction des émissions, dont le respect pourrait faire l'objet d'une vérification. D'après le quatrième rapport d'évaluation du GIECC, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère doivent être stabilisées d'ici la fin du XXI^e siècle, si l'on veut maintenir la hausse de la température mondiale en-dessous de 2° C, ce qui correspond à 450 parties par million (ppm) d'équivalent de dioxyde de carbone. Compte tenu de ces preuves scientifiques, l'Union européenne, en tant que groupe de pays, a adopté des objectifs chiffrés de réduction des émissions de 20% par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2020. La plupart des propositions sont ainsi conformes à la nécessité de réduire progressivement les émissions de gaz à effet de serre et de mettre en place un système de contrôle du respect des obligations et d'examen.

66. Durant la suite de la septième session du Groupe de travail spécial, tenue à Barcelone, les pays en développement ont souligné la nécessité de concentrer les débats sur les pays développés qui ne sont pas Parties au Protocole de Kyoto; ils ont aussi exprimé leur préoccupation concernant le caractère comparable des efforts prodigués. Un groupe de contact général a été créé pour examiner ces questions, mais aucun progrès réel n'avait été réalisé à l'issue de cette session.

67. A la huitième session du Groupe de travail spécial, tenue à Copenhague, les divergences de points de vue entre les pays développés et les pays en développement ont persisté. Ces divergences ont porté sur la nature de l'atténuation, l'idée d'un but collectif de réduction des émissions, le caractère comparable des efforts prodigués, les références faites à la deuxième période d'engagement au titre du Protocole de Kyoto, et la nécessité d'un suivi, d'une notification et d'une vérification; à titre d'exemple, les Etats-Unis préféraient un faible niveau de comparaison avec les engagements des Parties au titre du Protocole de Kyoto. Les Etats-Unis refusaient également de tenir compte de leurs responsabilités historiques. Plusieurs pays développés, dont les Etats-Unis, le Japon et l'Union européenne, se sont opposés aux références faites à la deuxième période d'engagement au titre du Protocole de Kyoto.

68. Le texte de négociation pourrait être renforcé, en ajoutant une option indiquant que les pays développés qui ne respectent pas leurs engagements juridiquement contraignants devront rendre des comptes à la Conférence des Parties, et devront respecter des nouveaux engagements en matière d'atténuation, calculés en évaluant l'impact des émissions qui n'ont pas été suffisamment atténuées sur les changements climatiques¹².

69. En ce qui concerne l'atténuation des changements climatiques par les pays en développement, la plupart des débats ont été axés sur : la question d'une différenciation entre les pays en développement, à savoir, les obligations qui incombent aux pays en développement plus avancés, en matière de réduction des émissions; la nature des mesures d'atténuation appropriées au niveau national; les registres consignants les mesures d'atténuation appropriées au niveau national; la reconnaissance des mesures unilatérales; les arrangements concernant le suivi, la notification et la vérification. Il a aussi été envisagé d'inclure l'initiative REDD-plus dans les débats.

70. Certains pays développés, comme les Etats-Unis, considèrent que les pays émergents entrant dans la catégorie des gros émetteurs de gaz à effet de serre ou des pays en développement avancés, et disposant de capacités plus importantes que les autres pays, devaient aussi adopter des objectifs de

12 IEPF. "Quelles priorités pour l'Afrique dans les négociations? Amendements éventuels apportés par les délégations africaines au texte de négociation du Groupe de travail spécial". [Montréal]: IEPF, 2009. 10 pages.

réduction des émissions. Les Etats-Unis ont cité le paragraphe 1 b) de l'article 4 de la Convention pour appuyer leur argument, mais l'Inde a contesté cet argument. Les pays en développement et le Groupe des 77 et la Chine se sont vigoureusement opposés à une différenciation entre les pays en développement, en soulignant que les mesures d'atténuation appropriées au niveau national prises par les pays en développement étaient complètement distinctes des objectifs chiffrés juridiquement contraignants que doivent respecter les pays développés. Le groupe des pays d'Afrique est d'avis qu'il faut maintenir un écran entre les obligations en matière d'atténuation, qui incombent à tous les pays développés, et les mesures d'atténuation prises à titre volontaire par les pays en développement; cependant, le groupe considère que des mesures robustes en matière de suivi, de notification et de vérification doivent s'appliquer aux pays développés comme aux pays en développement, bien que d'une manière différenciée.

71. A la huitième session du Groupe de travail spécial, à Copenhague, les Parties ont essentiellement réitéré leurs positions, et l'Union européenne et d'autres pays développés ont appuyé la mise en place de plans à faible taux d'émission de carbone par les pays en développement. Cette position a été contestée par le Groupe des 77 et la Chine, car elle ouvrait la voie à des conditions imposées aux mesures d'atténuation appropriées au niveau national.

72. Une phase pilote devrait être convenue, afin d'aider les pays en développement à élaborer des mesures d'atténuation appropriées au niveau national, en vue d'assurer un même accès aux mécanismes de soutien et de création de capacités établis pour la période d'après 2012. En ce qui concerne l'évaluation et la notification des mesures d'atténuation appropriées au niveau national, les circonstances nationales devraient être prises en compte, en même temps que les coavantages procurés par ces mesures d'atténuation appropriées au niveau national.

73. Les débats sur l'initiative REDD ont porté sur la réduction de moitié du rythme de la déforestation d'ici à 2020, et la stabilisation du couvert forestier d'ici à 2030. Cette question a été soulevée pour la première fois en 2005, au cours de la onzième session de la Conférence des Parties; depuis, de nombreuses propositions ont été soumises à ce sujet. L'initiative REDD-plus concerne des approches de politique générale et des incitations positives en matière de réduction des émissions résultant du déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement, ainsi que le rôle de la conservation, la gestion durable des forêts et l'augmentation des stocks de carbone forestiers dans les pays en développement¹³.

74. La deuxième partie de la note du président du Groupe de travail spécial (FCCC/AWGLCA/2009/4 (partie II))¹⁴ souligne le consensus existant entre les Parties au sujet du fait que l'initiative REDD-plus pourrait représenter une part importante des efforts d'atténuation prodigués par les pays en développement qui ont un potentiel d'atténuation dans ce domaine, que les coavantages procurés, une participation large et une gestion durable des forêts devraient être mis en avant, et que les questions de permanence et de fuite devraient être traitées. Même s'il est reconnu que les approches de politique générale devraient être axées sur la performance et sur une application au niveau national, il conviendra d'examiner davantage dans quelle mesure des approches infranationales pourraient être autorisées dans les phases initiales de mise en œuvre. Le président a noté également que les Parties sont parvenues à un consensus au sujet du fait que des niveaux de référence doivent être établis et qu'une méthodologie commune, basée sur la télédétection et une vérification sur le terrain, devrait être utilisée dans toutes les approches de politique générale.

75. Au cours des pourparlers de Bonn, des divergences considérables sont apparues au sujet de questions fondamentales concernant l'initiative REDD-plus. Les problèmes essentiels concernaient le fait de savoir : si l'initiative REDD devrait être élargie, pour inclure le boisement et l'agriculture; si l'initiative REDD-plus serait basée sur l'apport de ressources financières ou des mécanismes fondés sur le marché; si l'initiative REDD-plus devrait être traitée de manière distincte, par rapport aux autres mesures d'atténuation appropriées au niveau national prises dans les pays en développement; s'il existait une définition commune des termes essentiels, comme les termes de permanence, de calcul des données de référence, et de comptabilité au niveau national ou infranational.

76. A la huitième session du Groupe de travail spécial, une réponse a été apportée à la plupart de ces questions et quelques progrès ont été réalisés. Les Parties ont introduit une certaine mesure de connexion aux marchés du carbone et ont semblé s'accorder sur des mécanismes fondés sur le marché.

13 Idem. Voir aussi la partie I de la note du président du Groupe de travail spécial, FCCC/AWGLCA/2009/4 (partie I), disponible à l'adresse: <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca5/eng/04p01.pdf>

14 FCCC/AWGLCA/2009/4 (partie II). Disponible à l'adresse: <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca5/eng/04p02.pdf>

Les débats ont porté également sur les garanties, bien que des précisions supplémentaires doivent être apportées pour créer des garanties robustes, permettant d'assurer la protection des droits des peuples autochtones et des communautés forestières locales. Un consensus a été atteint également au sujet de certaines orientations méthodologiques. Cependant, deux éléments clés manquaient au projet de décision qui était proposé, à savoir : des objectifs chiffrés de réduction du rythme de déforestation (réduction de 50% d'ici à 2020, et arrêt complet de la déforestation brute d'ici à 2030), et des objectifs relatifs au financement. Les pays en développement, comme la Chine, la Bolivie (Etat plurinational de Bolivie), le Brésil, le Paraguay et El Salvador, se sont opposés à une utilisation de l'initiative REDD-plus comme mécanisme de compensation par les pays développés, afin d'obtenir des crédits.

a) Approches sectorielles et mesures par secteur concertées

77. La question des approches sectorielles et des mesures par secteur concertées est présentée au paragraphe 1 b) iv) du Plan d'action de Bali, lequel demande aux Parties d'examiner cette question, afin de renforcer l'application du paragraphe 1 c) de l'article 4 de la Convention. Cet article concerne le développement, l'application et la diffusion des technologies, y compris le transfert de technologies qui permettent de réduire les émissions de gaz à effet de serre. La question fait lentement son chemin dans les débats, qui portent sur les éléments généraux des approches sectorielles concertées, l'agriculture et les combustibles de source internationaux. Au cours des pourparlers de Bonn, il est devenu évident que des éclaircissements devaient être apportés. Plusieurs questions ont été identifiées comme nécessitant d'être examinées, telles que la nature des secteurs, le niveau d'orientation, l'intégration dans le régime relatif au climat, le but d'un recours aux approches sectorielles, etc.

78. A la quinzième session de la Conférence des Parties, les débats concernant le projet de texte sur l'agriculture ont été axés sur un programme de travail. Cependant, des préoccupations ont été exprimées au sujet de la sécurité alimentaire, du commerce, de l'adaptation et des compensations.

79. Le groupe des pays d'Afrique a jugé que la question des approches sectorielles concertées était délicate. Il a donc conseillé de ne pas utiliser ces approches de façon discrétionnaire, dans les pays développés comme dans les pays en développement. Pour résumer, ces approches ne devraient pas faire peser de nouvelles contraintes ou des coûts supplémentaires sur les pays en développement. Le Groupe des 77 et la Chine ont souligné que les mesures sectorielles devaient être volontaires et compatibles avec un système économique international ouvert.

b) Différentes approches pour améliorer le rapport coût-efficacité des mesures d'atténuation et les valoriser

80. Cette partie comprend des mécanismes du marché et correspond au paragraphe 1 b) v) du Plan d'action de Bali, qui demande aux Parties de renforcer leurs mesures d'atténuation en utilisant différentes approches, y compris les mécanismes du marché et une amélioration du rapport coût-efficacité. Des propositions ont été soumises concernant des mécanismes nouveaux, tels que des crédits sectoriels et un commerce sectoriel, ou un commerce des mesures d'atténuation appropriées au niveau national.

81. Les débats ont été axés au départ sur les critères et les conditions applicables à la conception des mécanismes du marché. Le groupe des pays d'Afrique a souligné la nécessité d'une répartition régionale, et s'est opposé à l'attribution de crédits pour les mesures d'atténuation appropriées au niveau national.

82. Les débats qui s'ensuivront sur cette question porteront probablement sur les critères applicables aux mécanismes du marché, puisque la plupart des Parties visées à l'annexe I soutiennent cette approche. Il existe de nombreuses propositions concernant cette question, témoignant de la multiplicité des problèmes qui doivent être traités. A la quinzième session de la Conférence des Parties, cependant, de nombreuses Parties ont soutenu les débats concernant les approches fondées sur le marché comme les approches non fondées sur le marché, alors que certaines Parties ont penché pour une seule approche uniquement.

c) Conséquences économiques et sociales des mesures de riposte¹⁵

83. Cette question découle du paragraphe 1 b) vi) du Plan d'action de Bali. Le groupe des pays d'Afrique et les pays en développement sont d'avis que, dans l'ensemble, les effets défavorables des

15 Cette question sera examinée de façon approfondie par le Groupe de travail spécial des nouveaux engagements des Parties visées à l'annexe I au titre du Protocole de Kyoto, dans une autre étude commandée par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique.

mesures de riposte – à savoir, les politiques et les mesures prises pour faire face aux changements climatiques – porteront atteinte aux pays pauvres. On s’attend également à ce que ces politiques et ces mesures aient des conséquences défavorables pour le commerce. C’est pourquoi le groupe a demandé aux pays développés Parties d’accroître le financement en matière d’adaptation et de fournir une compensation équitable aux pays touchés par les mesures de riposte, en plus d’un soutien apporté à une diversification économique. De nombreux pays recommandent de réduire au minimum les effets défavorables des mesures prises pour faire face aux changements climatiques, comme l’Union européenne, le groupe des pays d’Afrique et d’autres pays encore. A Copenhague, aucun consensus n’a été atteint sur une approche appropriée en matière d’échange d’informations.

2. Examen et classification des différentes propositions et options

84. Dans sa communication sur l’atténuation, le groupe des pays d’Afrique a souligné la nécessité de conserver une distinction entre les engagements pris par les Parties visées à l’annexe I en matière d’atténuation, et les mesures d’atténuation prises par les pays en développement. Cette dichotomie est nécessaire pour contrer les initiatives de certains pays développés Parties, visant à examiner la question d’une différenciation entre les pays en développement, et à obliger certains pays émergents à prendre des engagements en matière d’atténuation. En plus du problème de différenciation, trois autres questions importantes doivent être examinées:

a) En ce qui concerne les engagements des pays développés en matière d’atténuation, il est essentiel que des chiffres précis soient énoncés, afin de pouvoir déterminer l’étendue de la réduction des émissions résultant de ces engagements; ces chiffres auront des conséquences directes pour les pays en développement, en termes de niveau d’adaptation requis;

b) Les mesures d’atténuation appropriées au niveau national que les pays en développement pourraient adopter, et qui pourraient être un point de départ pour la mise au point et le transfert de technologies;

c) L’apport d’un financement et le caractère opérationnel des mesures de suivi, de notification et de vérification, pour s’assurer que des contributions seront versées.

85. En ce qui concerne des chiffres spécifiques en matière d’atténuation des changements climatiques pour les pays développés, le groupe des pays d’Afrique demande à ce que des objectifs ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre soient adoptés, afin de parvenir à une réduction des émissions d’au moins 40% par rapport aux niveaux de 1990 d’ici à 2020, et une réduction des émissions d’au moins 80% à 95% par rapport aux niveaux de 1990 d’ici à 2050. Les obligations qui incombent aux pays développés en matière d’atténuation doivent donc se situer au niveau le plus élevé indiqué par le GIEC, afin d’atteindre les niveaux de stabilisation les plus bas. Dans le cadre d’un tel scénario, la meilleure proposition sera celle qui approuvera de tels objectifs, ou au moins les appuiera. En l’état actuel des choses, la seule proposition satisfaisante émane de l’Union européenne, qui s’engage à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 20% d’ici à 2020, pouvant aller jusqu’à 30%, si d’autres pays prennent des engagements comparables. Ceci est loin d’être suffisant cependant.

86. En ce qui concerne les mesures d’atténuation appropriées au niveau national et l’initiative REDD-plus, la question la plus importante concerne les liens existant entre ces deux démarches. Les débats concernant les mesures d’atténuation appropriées au niveau national ont porté sur l’établissement d’un registre, dans lequel toutes les mesures prises par les pays en développement seraient consignées et potentiellement associées à un financement provenant des pays développés. Des propositions du Brésil et Tuvalu ont suggéré que les mesures adoptées dans le cadre de l’initiative REDD-plus devraient être considérées comme faisant partie des mesures d’atténuation appropriées au niveau national. En sens contraire, la Colombie et le Panama ont suggéré que les mesures d’atténuation appropriées au niveau national et l’initiative REDD-plus ne devraient pas être reliées¹⁶.

87. En ce qui concerne l’initiative REDD-plus, le texte de négociation révisé regroupe un grand nombre de propositions émanant d’un grand nombre de Parties. Des propositions supplémentaires ont été communiquées par les Parties, lors des consultations informelles menées à Bonn, en août 2009 et par la suite. Il est apparu clairement que, quelque soit l’accord qui serait conclu à Copenhague, les débats se poursuivraient au-delà de cette date. Il est probable que lors des prochaines négociations, seul un accord général sur les principes et les modalités essentiels pourrait être conclu, et que toutes les précisions d’ordre technique apportées serviront lors de futures négociations. Le champ d’application des propositions contenues dans le texte de négociation comprend :

16 FIELD. “REDD-plus briefing paper”. London: FIELD, 2009. 11 p. Disponible à l’adresse: <http://www.field.org.uk/work-areas/climate-change-and-energy/climate-change/redd>

a) En ce qui concerne les objectifs, le champ d'application et les principes directeurs : ceux-ci incluent des propositions concernant un objectif de mettre un terme à la perte de couvert forestier dans les pays en développement d'ici à 2030, et de réduire de moitié la déforestation brute d'ici à 2020; une démarche progressive pour l'initiative REDD-plus; l'intégration de l'initiative REDD dans les mesures d'atténuation appropriées au niveau national; une participation des peuples autochtones et des communautés locales; la création d'un mécanisme relatif aux stocks de carbone forestiers;

b) En ce qui concerne les moyens de mise en œuvre : ceux-ci incluent des propositions de création d'un fonds de préparation; de création d'un fonds pour l'initiative REDD-plus; de création de fenêtres de financement dans le cadre des fonds de la Convention; d'un financement par le biais de fonds publics, tels qu'un fonds spécial pour l'initiative REDD; d'un financement par le biais des marchés; d'un cumul des approches fondées sur le marché et des fonds de financement. De nombreuses propositions ont suivi une approche fondée sur le marché, préfigurant la tendance des débats à venir;

c) En ce qui concerne le suivi, la notification et la vérification des mesures prises : cette sous-partie comprend, par exemple, des propositions concernant l'enregistrement des niveaux nationaux d'émissions forestières dans des calendriers nationaux; la consignation des mesures prises au titre de l'initiative REDD-plus dans un registre des mesures d'atténuation appropriées au niveau national; l'établissement d'un niveau de référence mondial; la mise au point de systèmes robustes de suivi à l'échelle nationale; et une vérification par des équipes d'experts en examen;

d) En ce qui concerne le suivi, la notification et la vérification du soutien apporté : certaines propositions ont mis en avant l'idée selon laquelle le soutien apporté par les Parties aux mesures prises dans le cadre de l'initiative REDD-plus dans les pays en développement devrait être consigné dans le registre des mesures d'atténuation appropriées au niveau national; et les tâches de suivi, de notification et de vérification devraient être confiées à un groupe d'experts techniques;

e) En ce qui concerne les arrangements institutionnels, y compris les fonds : ceux-ci incluent des propositions préconisant que les arrangements financiers soutenant l'initiative REDD-plus fassent partie du cadre financier proposé pour appuyer les mesures d'atténuation appropriées au niveau national; la création de fonds spécialisés, le financement des fenêtres et d'un conseil; la création d'un organe spécifique chargé de superviser les mesures prises au titre de l'initiative REDD-plus; un mandat confié à un organe composé d'experts, de proposer des niveaux de référence individuels; la désignation d'une autorité nationale participant à un mécanisme de l'initiative REDD-plus.

3. Analyse des différents scénarios de négociation susceptibles d'émerger au fur et à mesure de l'avancée des négociations, et propositions de compromis pour le Groupe des pays d'Afrique

88. Dans sa note explicative pour la huitième session (FCCC/AWGLCA/2009/16), le président du Groupe de travail spécial a noté que le problème de l'atténuation était le plus difficile à résoudre. Il convient de rappeler que, lors du premier jour des négociations menées à Bangkok, la délégation des Etats-Unis a, à un moment donné, déclaré qu'elle n'avancerait pas dans les débats sur l'atténuation et d'autres questions de l'ordre du jour, à moins qu'un sous-groupe distinct ne soit créé pour examiner les éléments communs à toutes les Parties en matière d'atténuation. Le Groupe des 77 et la Chine se sont vigoureusement opposés à l'idée de créer un tel sous-groupe, considérant que ceci constituait une tentative évidente d'établir différentes catégories parmi les pays en développement. Au bout du compte, un groupe de contact général fut créé pour examiner les questions communes en matière d'atténuation. De la même manière, lors des négociations menées à Barcelone, le groupe des pays d'Afrique a demandé à ce que les travaux du Groupe de travail spécial des nouveaux engagements des Parties visées à l'annexe 1 au titre du Protocole de Kyoto soient suspendus, en raison de l'absence de promesses significatives de la part des pays développés de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Alors que le meilleur cas de figure aurait été des engagements fermes pris par les Parties visées à l'annexe I dans un instrument juridiquement contraignant, il fut impossible de parvenir à ce résultat à Copenhague.

89. Dans la période précédant la session qui se tiendra au Mexique, le meilleur scénario serait que les pays visés à l'annexe I acceptent de réduire leurs émissions de plus de 40% par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2020, et de plus de 80% par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2050. Le plus mauvais scénario serait de ne parvenir à aucun accord sur aucun objectif spécifique.

90. Le meilleur scénario serait un accord concernant les chiffres proposés par le groupe des pays d'Afrique, comprenant un objectif de réduction des émissions gaz à effet de serre de 25% à 40% par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2020, et de réduction des émissions de 90% par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2050. Mise à part l'annonce faite par la Norvège de réduire ses émissions de 40%, si l'on se base sur les annonces actuelles faites par les pays développés et les groupes de ces pays, comme

l'Union européenne (réduction de 20 à 30% par rapport aux niveaux de 1990) et les Etats-Unis (réduction de 17% par rapport aux niveaux de 2005), il apparaît que les négociations sont engagées dans la voie du plus mauvais scénario. En conséquence, les négociateurs africains doivent être plus fermes dans leur position, voire même plus ambitieux qu'ils ne l'avaient été jusqu'à présent. S'ils visent le meilleur scénario, ils devraient appuyer la proposition des pays de l'Alliance des petits Etats insulaires, demandant à ce qu'un objectif d'atténuation plus ambitieux soit adopté.

91. Le meilleur espoir pour des négociations véritablement productives au Mexique serait que des pays émergents et des pays en développement importants, comme le Brésil, la Chine, l'Inde et le Mexique amènent à la table des négociations des objectifs respectifs de réduction des émissions plus ambitieux que les objectifs fixés par l'Union européenne ou le Japon par exemple. D'autre part, il convient de noter que des pays de plus en plus nombreux ont soumis des propositions et fait des déclarations au cours de la période ayant suivi la Conférence de Copenhague. Cet état de fait pourrait déclencher un mouvement positif parmi les pays développés souhaitant être à la tête des négociations. Indépendamment de ceci, le groupe des pays d'Afrique aura peut-être besoin de mettre l'accent sur deux problèmes très importants à ses yeux en matière d'atténuation, à savoir, les mesures d'atténuation appropriées au niveau national et l'initiative REDD-plus.

92. Pour que les négociations sur l'initiative REDD-plus aboutissent à un succès, plusieurs conditions doivent être remplies :

- a) La gestion communautaire des forêts doit être dûment prise en compte;
- b) De fortes incitations doivent être créées, présentant un intérêt pour les pays;
- c) Des efforts doivent être prodigués pour parvenir à un accord mondial pour gérer le problème;
- d) Une approche holistique du problème doit être retenue, englobant les questions liées à la réduction de la pauvreté, la diversité biologique, la sécurité alimentaire et l'agriculture;
- e) Des systèmes de suivi efficaces doivent être établis.

93. Indépendamment des progrès réalisés à Copenhague en ce qui concerne la reconnaissance du rôle des peuples autochtones, et des orientations méthodologiques essentielles pour les pays en développement, il est possible que les négociations sur l'initiative REDD-plus ne répondent pas aux attentes élevées des pays en développement, si ¹⁷:

- a) Comme conséquence de la crise financière et économique mondiale, aucun financement attractif n'est procuré;
- b) Les mesures et les mécanismes adoptés à l'échelle mondiale ne répondent pas aux besoins sur le terrain et ne peuvent pas être appliqués efficacement par les communautés locales sur le terrain. Comme l'a rappelé à juste titre la République-Unie de Tanzanie à Bonn, l'initiative REDD doit être considérée comme fournissant une incitation aux communautés locales de poursuivre des activités en matière d'atténuation des changements climatiques¹⁸.

4. Conclusions et recommandations

94. En ce qui concerne les mesures d'atténuation appropriées au niveau national, il est dans l'intérêt du continent africain d'examiner le potentiel des approches sectorielles concertées en termes d'application de ces mesures dans les pays en développement. Les pays développés pourront contribuer à leur mise en œuvre, par le biais de programmes sectoriels internationaux. Ceci correspond bien à la proposition avancée antérieurement sur les études sectorielles, en ce sens que les pays d'Afrique devraient commencer à identifier des activités ciblées, s'ils souhaitent pleinement bénéficier des ressources qui seront peut-être fournies dans le cadre de l'application des mesures d'atténuation appropriées au niveau national. Il convient de noter, cependant, que l'approche sectorielle ne procurera aucun avantage aux pays dont l'économie est basée sur un seul secteur.

95. Pour aller de l'avant, l'intérêt immédiat des pays d'Afrique devrait être d'appuyer les propositions qui encouragent l'expansion des catégories éligibles d'activités susceptibles de bénéficier de crédits carbone et d'autres incitations internationales pouvant être acceptées. Ces catégories

17 Futur Facteur 4. "Note de décryptage, V2: Options de négociation pour Copenhague", Paris: Futur Facteur 4, 2009. 40 pages.

18 ENB: "Résumé des pourparlers de Bonn sur les changements climatiques, vol. 12 n. 427", disponible à l'adresse: <http://www.iisd.ca/vol12/enb12427e.html>.

d'activités pourraient comprendre la gestion communautaire des forêts, la gestion durable des terres, y compris l'agriculture, la gestion forestière, le boisement et le reboisement durables¹⁹.

C. Action renforcée en matière d'adaptation et moyens de sa mise en œuvre

1. Analyse des préoccupations et des positions de négociation

96. En réponse à la demande faite aux Parties, dans le Plan d'action de Bali, de mener une action renforcée en matière d'adaptation, de nombreux pays et organisations ont proposé un vaste éventail de mesures et de directions politiques ciblées. Cet intérêt manifeste est dû au fait que, sur les quatre éléments constitutifs du Plan d'action de Bali, l'adaptation représente la principale préoccupation des pays en développement. Ceci s'est traduit par une demande du Groupe des 77 et la Chine d'y accorder autant d'importance qu'à la question de l'atténuation. Le Groupe a aussi demandé un financement accru et des ressources financières adéquates et prévisibles. La principale difficulté, dans les débats en cours, concerne l'harmonisation des différentes propositions soumises, et les mesures spécifiques, d'urgence et immédiates requises sur le terrain.

97. La plupart des pays développés considèrent l'objectif du cadre d'adaptation en termes de réduction de la vulnérabilité et de renforcement de la résilience des pays en développement, de mobilisation d'un soutien, de stimulation d'une action renforcée, de valorisation d'un développement à l'épreuve du climat, etc. Cet objectif sera atteint grâce à une coopération internationale et devra comprendre des stratégies de gestion des risques et de réduction des risques. Le groupe des pays d'Afrique est d'avis que cette coopération devra être axée sur les besoins prioritaires urgents et immédiats des pays d'Afrique et des pays en développement les plus vulnérables. A ce titre, le financement de ces besoins devrait provenir de sources publiques, devrait s'ajouter à l'aide publique au développement, et devrait faire l'objet d'un suivi, d'une notification et d'une vérification.

98. En raison de la forte vulnérabilité du continent africain face aux changements climatiques, de sa faible capacité adaptative, auxquels s'ajoutent des défis importants concernant le développement, en particulier la réduction de la pauvreté, la priorité pour le groupe des pays d'Afrique est d'élaborer et de mettre en œuvre un programme international exhaustif en matière d'adaptation, bénéficiant d'un financement accru. Le groupe considère que ce programme axé sur des mesures est nécessaire pour entreprendre, appuyer et faciliter des mesures d'urgence et immédiates en matière d'adaptation, au profit de tous les groupes vulnérables.

99. Dans les débats sur les objectifs, le champ d'application et les principes directeurs, mentionnant le quatrième rapport d'évaluation du GIEC, qui attire l'attention sur les conséquences graves des changements climatiques pour le continent africain, le groupe des pays d'Afrique pourra demander à la communauté internationale de tenir compte des priorités d'adaptation en ce qui concerne les ressources en eau, l'agriculture, la santé, les infrastructures, la sécurité alimentaire et énergétique, la gestion des ressources côtières, et la gestion du milieu urbain. Il est important que les priorités et les activités d'adaptation se concentrent sur les zones exposées aux changements climatiques, telles qu'identifiées dans le rapport du GIEC, et plus particulièrement, sur les mesures d'adaptation requises pour faire face de manière adéquate aux incidences des changements climatiques signalées. L'engagement et la participation d'un grand nombre de parties prenantes, y compris les communautés locales, devraient être envisagés également.

100. En ce qui concerne les moyens de mise en œuvre et, en particulier, la question du financement, les pays d'Afrique doivent garder à l'esprit le fait que, compte tenu du principe pollueur-payeur, les ressources financières mobilisées à l'heure actuelle pour l'adaptation aux changements climatiques dans les pays en développement sont très limitées²⁰. Même s'il existe une certaine convergence des points de vue au sein des pays en développement, au sujet de la nécessité de demander des ressources financières accrues, cette question du financement ne sera pas facilement résolue et il n'y aura peut-être pas de financement suffisant pour tous. Il est donc essentiel que les négociateurs africains trouvent un équilibre entre le désir d'avoir des principes normatifs fermes et une position plus pragmatique et réaliste. En

19 APF. "Action renforcée en matière d'atténuation sur les changements climatiques". Addis-Abeba: APF, 2009. 5p.

20 APF. "Les défis du climat pour l'Afrique : de Bali à Copenhague". Rome: APF, 2009. 24 p.

conséquence, ils souhaiteront peut-être réfléchir à nouveau sur la suggestion faite d'établir un fond spécial d'adaptation uniquement pour l'Afrique.²¹

101. Lors des négociations informelles menées à Bonn, en août 2009, le groupe des pays d'Afrique a demandé une aide aux pays développés, afin de pouvoir déterminer les coûts de l'adaptation. D'après un récent rapport de l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), les coûts réels de l'adaptation seront probablement deux à trois fois plus élevés que les estimations faites dans le cadre de la Convention-cadre sur les changements climatiques²². Dans les débats en cours, le groupe des pays d'Afrique a demandé un apport de 67 milliards de dollars par an pour les pays en développement, d'ici à 2020. Les pays en développement devraient bénéficier d'un financement, de technologies et d'un renforcement des capacités correspondant au moins à 0,5% du PIB des pays développés, en vue d'appuyer des mesures d'adaptation, car les changements climatiques représentent une charge supplémentaire pour le développement.

102. Pour renforcer la capacité de réalisation effective de l'adaptation en Afrique, les propositions de création de centres régionaux d'adaptation doivent être soutenues. Ces propositions visent à résoudre des contraintes importantes en termes de capacités, l'inexistence et l'insuffisance des données climatiques, ainsi que le manque de capacités techniques. Une position non équivoque sur les centres régionaux permettra d'appuyer l'initiative régionale du Programme Climat pour le développement en Afrique (ClimDev-Afrique) et son Centre africain des politiques relatives au climat. Il est dans l'intérêt de l'Afrique de mettre en avant la nécessité d'apporter un soutien aux initiatives nationales et régionales visant à améliorer les données climatiques, la collecte et le partage d'informations. Dans la communication qui contient les résultats de la huitième session du Groupe de travail spécial, le groupe des pays d'Afrique a apporté son soutien à la création et, selon qu'il convient, au renforcement des centres régionaux, aux initiatives de réseau et aux organes de coordination. Le groupe devrait maintenir cette position dans l'avenir.

103. La question de la réduction, de la gestion et du partage des risques est en train de gagner en importance dans les négociations. Cette question est complémentaire de celle des politiques et des stratégies d'adaptation qui seront mises en place dans les pays vulnérables. Dans la plupart des pays, la réduction et la gestion des risques contribuera à la résilience à long terme des pays. Le Cadre d'action de Hyogo et le Programme de travail de Nairobi pourraient constituer des outils adéquats pour parvenir à un accord sur cette question. A la Conférence mondiale de 2005 sur la prévention des catastrophes naturelles, tenue à Hyogo, au Japon, 168 gouvernements se sont engagés à prendre des mesures pour réduire les risques de catastrophe, et ont adopté des lignes directrices pour des mesures de réduction de la vulnérabilité face aux risques naturels, appelé Cadre d'action de Hyogo. Le Cadre d'action de Hyogo vise à appuyer les efforts prodigués par les pays et les communautés pour devenir plus résilients et mieux résister aux dangers qui menacent leurs gains en termes de développement. Il s'agit d'un cadre directeur mondial pour des initiatives de réduction des risques de catastrophe, comprenant un plan de 10 ans²³.

104. Le Programme de travail de Nairobi, quant à lui, est un programme de cinq ans (2005–2010), adopté à la douzième session de la Conférence des Parties, à Nairobi, pour aider toutes les Parties, en particulier les pays en développement, notamment les pays les moins avancés et les petits Etats insulaires en développement, à améliorer leur compréhension et leur évaluation des incidences des changements climatiques, de la vulnérabilité face à ceux-ci et de l'adaptation à ceux-ci, et à prendre des décisions en toute connaissance de cause sur des actions et des mesures concrètes d'adaptation, pour faire face aux changements climatiques, sur une base scientifique, technique, sociale et économique rationnelle, compte tenu des changements climatiques actuels et futurs et d'une variabilité²⁴. Le Programme comprend la participation des pays Parties, des organisations intergouvernementales et non gouvernementales, du secteur privé, des communautés et d'autres parties prenantes.

105. Au titre des arrangements institutionnels, l'Union européenne propose d'étendre le champ d'application du Programme afin de le transformer en centre d'information, d'échange d'informations et

21 Omenya, Alfred. "Towards Copenhagen: little progress on issues of concern to Africa in Poznan climate talks". Nairobi: Eco-Build African Trust, 2008. 11 p.

22 IIED; Grantham Institute for Climate Change. "Assessing the costs of adaptation to climate change: a review of the UNFCCC and other recent estimates". Martin Parry et. al (eds). London: IIED; GICC; Imperial College, August 2009. 116 p.

23 Pour d'autres informations sur le Cadre d'action de Hyogo, consulter l'adresse : <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/framework/>

24 Pour d'autres informations, consulter l'adresse : http://unfccc.int/adaptation/sbsta_agenda_item_adaptation/items/3633.php

de renforcement des capacités aux niveaux national et régional. Par contraste, les pays de l'Alliance des petits Etats insulaires, la Chine et certains pays d'Amérique latine, dont la Bolivie (Etat plurinational de Bolivie), la Colombie, le Costa Rica, l'Equateur, El Salvador, le Panama, le Pérou, l'Uruguay et le Venezuela (République bolivarienne du Venezuela), soutiennent la création d'un comité d'adaptation chargé de fournir des avis et d'apporter un soutien technique, d'élaborer des directives opérationnelles, etc. A Copenhague, le groupe des pays d'Afrique a demandé la création d'un cadre institutionnel sur l'adaptation, comprenant un organe exécutif chargé de l'adaptation, et une fenêtre de financement de l'adaptation pour faciliter le financement provenant des pays développés. En sens contraire, les pays développés (Australie, les Etats-Unis) ont toujours demandé d'utiliser les arrangements institutionnels existants, pour éviter les doubles emplois.

2. Examen et classification des différentes propositions

106. Tous les pays Parties s'accordent à dire en général que des efforts considérables doivent être prodigués en matière d'adaptation dans les pays en développement, comprenant une augmentation des ressources. Depuis la quatorzième session de la Conférence des Parties, à Poznan, les positions des négociateurs ont convergé au sujet de l'importance que revêtent les centres régionaux, l'observation et les informations scientifiques, le partage des connaissances et la planification en matière d'adaptation. Cependant, tandis que les pays en développement, conduits par le Groupe des 77 et la Chine, demandent la mise en place d'un programme international exhaustif axé sur des mesures, bénéficiant de ressources accrues et comprenant des obligations juridiques fondées sur la responsabilité historique et le Principe 21 de la Déclaration de Stockholm de 1972, les pays développés s'opposent à l'élaboration d'un cadre d'adaptation juridiquement contraignant. Les points de vue sont divergents dans de nombreux autres domaines. Ces divergences concernent, par exemple, le rôle de la Convention-cadre sur les changements climatiques en ce qui concerne l'adaptation et les arrangements institutionnels, la réduction des risques de catastrophe et l'assurance contre ces risques, et l'approche nécessaire pour créer un environnement propice à l'adaptation.

a) Proposition du groupe des pays d'Afrique²⁵

107. La communication du groupe des pays d'Afrique sur l'action renforcée en matière d'adaptation et les moyens de sa mise en œuvre est un peu faible au sujet des arrangements institutionnels, mais elle souligne un certain nombre de principes. Elle reconnaît l'importance de l'adaptation, ainsi que le caractère urgent et immédiat des mesures requises. De plus, les principes suivants ont été identifiés:

a) Axée sur des mesures : les effets néfastes des changements climatiques sont d'ores et déjà ressentis dans les pays les plus pauvres et les plus vulnérables de la planète. Bien qu'ils ne soient responsables que de 3,8% de la quantité totale des émissions à l'échelle mondiale, les pays d'Afrique sont les plus exposés aux changements climatiques et sont déjà directement menacés par leur impact. L'adaptation aux changements climatiques n'est donc pas une option, mais une priorité essentielle. En conséquence, des mesures d'urgence doivent être prises en matière d'adaptation. C'est dans ce contexte qu'un programme-cadre mondial et exhaustif relatif aux mesures d'adaptation a été proposé;

b) Impulsée par les pays : les mesures d'adaptation doivent être élaborées par chaque pays, pour leur propre pays. Seul les pays sont pleinement conscients de leurs propres priorités. Conformément à cette démarche, les pays doivent montrer l'exemple dans la mise en œuvre des activités d'adaptation;

c) Un soutien financier, technologique et en termes de capacités accru, nouveau, additionnel, adéquat, prévisible et durable : l'apport d'un soutien financier par les pays développés aux pays en développement est extrêmement important pour les pays vulnérables. Les pays développés doivent compenser les pertes et les dommages subis, conformément au principe de responsabilité historique, et au principe de responsabilité et de capacités respectives en ce qui concerne la fourniture de ressources. Il est nécessaire de parvenir à un accord sur un accès facile et direct à ces ressources. Le montant de flux financiers de 67 milliards de dollars par an d'ici à 2020 qui a été demandé aux pays développés pour appuyer les mesures d'adaptation dans les pays en développement, correspond à entre 0,2 et 0,8% du flux d'investissement mondial actuel, et seulement 0,06 à 0,21% du PIB mondial projeté

25 FCCC/AWGLCA/2009/MISC4 (Partie I), disponible à l'adresse: http://unfccc.int/meetings/ad_hoc_working_groups/lca/items/4578.php

en l'an 2030. La demande faite par le groupe des pays d'Afrique est jugée réaliste²⁶, et les pays développés pourraient et devraient y répondre d'une manière adéquate.

b) Proposition des pays les moins avancés

108. En tant que pays les plus touchés par le réchauffement de la planète, les pays les moins avancés ont soumis une proposition sur l'adaptation et les moyens de sa mise en œuvre, suivie par d'autres contributions. La proposition reconnaît le caractère urgent et immédiat des mesures requises pour gérer la menace que représentent les changements climatiques. Un mécanisme exhaustif doit être élaboré et des approches structurées doivent être adoptées pour renforcer l'application de la Convention.

109. Dans le cadre de l'établissement d'un tel mécanisme et du déboursement de fonds, il est fait plusieurs fois mention de l'équité et de la justice. L'élaboration d'un cadre d'adaptation juridiquement contraignant est mise en avant dans la proposition, témoignant de l'importance accordée par les pays en développement à la conclusion d'un accord équitable, qui assurera le respect des obligations et la justice pour les pays les plus vulnérables.

110. Il est nécessaire en effet d'établir un rapport de confiance entre les pays développés et les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés parmi eux. Il est bien reconnu que, bien que les programmes d'action nationaux d'adaptation bénéficient d'un intérêt considérable et soient souvent mentionnés à l'heure actuelle dans les débats sur l'adaptation, aucun projet relatif à ces programmes d'action nationaux d'adaptation n'a été mené à bien à ce jour. Ceci est dû en partie à un manque de ressources financières, puisque les pays développés n'ont pas respecté leurs promesses de contributions. Le financement des projets nationaux d'adaptation a été très insuffisant. En conséquence, les pays les moins avancés ont demandé à ce qu'un flux adéquat, prévisible et rapide de ressources financières nouvelles et additionnelles soit fourni. Ceci est conforme aux principes de la Convention et aux principes spécifiques identifiés par les négociateurs africains en matière de financement. Dans leur communication d'avril 2009, les pays les moins avancés ont prié instamment les pays développés de fournir au moins 2 milliards de dollars, en vue de l'application des programmes d'action nationaux d'adaptation.

111. Il est essentiel d'établir un rapport de confiance entre les pays industrialisés et les pays en développement, en respectant les engagements pris par les pays développés à ce jour, au titre des paragraphes 3, 4 et 7 de l'article 4 de la Convention, et en fournissant l'aide promise depuis longtemps aux pays en développement, afin d'assurer le succès des négociations. Les pays visés à l'annexe I doivent s'acquitter de leurs obligations et doivent fournir aux pays en développement une assistance si nécessaire, d'ici à 2012. Ceci contribuera à une atmosphère moins tendue, plus propice au succès des négociations.

c) Proposition des Etats-Unis

112. La proposition des Etats-Unis sur l'action renforcée en matière d'adaptation et les moyens de sa mise en œuvre reconnaît tout d'abord l'ampleur et la gravité du problème. La proposition reconnaît également le fait que l'adaptation fait partie intégrante du développement. Elle encourage une participation de tous les pays aux niveaux local, national, régional et international.

113. Nonobstant les nombreuses idées mises en avant, la proposition ne parvient pas à fournir une vision claire au sujet des moyens de mise en œuvre. Les parties de la proposition relatives au financement, aux moyens de mise en œuvre et aux arrangements institutionnels sont insuffisantes sur le fonds. La proposition ne répond pas aux préoccupations des pays en développement, en ce qui concerne le caractère urgent et immédiat des mesures requises en matière d'adaptation, et le soutien requis. Ainsi, la proposition reconnaît que l'adaptation constitue un défi pour tous les pays, en particulier les pays les plus vulnérables, mais elle ne s'attaque pas aux difficultés financières des pays en développement, dans des domaines comme l'application des programmes d'action nationaux d'adaptation.

d) Proposition de la Norvège²⁷

114. Dans sa proposition, la Norvège reconnaît également le caractère urgent des mesures requises en matière d'adaptation et le besoin de ressources accrues. La Norvège est d'avis qu'un soutien renforcé en matière d'adaptation facilitera les activités d'adaptation des gouvernements, des organisations et des

26 APF. "Action renforcée en matière d'adaptation aux changements climatiques". Addis Abeba: APF, 2009. 6 p. Document d'information pour la session extraordinaire accueillie par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, septembre 2009, Addis Abeba.

27 FCCC/AWGLCA/2009/MISC.4 (Partie II).

communautés. Cependant, puisqu'il n'existe pas de distinction précise entre les programmes de développement et les mesures d'adaptation aux changements climatiques, le financement sera fourni dans le cadre de l'aide publique au développement. Compte tenu de la nature exhaustive de l'adaptation aux changements climatiques et de la quantité importante des ressources financières requises, d'autres sources de financement devront être mobilisées également.

115. En ce qui concerne les aspects institutionnels, la Norvège est d'avis que des efforts devraient être déployés pour renforcer toutes les institutions existantes et pour développer davantage le Programme de travail de Nairobi, comme un centre qui renforcera les centres nationaux et régionaux comme bases de ressources dans le domaine de l'adaptation. D'un autre côté, le rôle de la Convention-cadre sur les changements climatiques devrait être celui de catalyseur – fournissant une enceinte pour adopter des orientations et effectuer une coordination, et pour mobiliser des ressources financières venant à l'appui des mesures d'adaptation aux changements climatiques dans les pays pauvres et vulnérables.

116. Bien que la position de la Norvège concernant l'adaptation mette en avant de nombreux principes intéressants, elle ne répond pas aux intérêts de l'Afrique. Aucuns moyens financiers précis ne sont proposés et, de plus, la proposition s'écarte du principe relatif à l'apport de ressources financières nouvelles et additionnelles.

e) Proposition de l'Union européenne

117. La proposition de l'Union européenne comprend un cadre d'action exhaustif en matière d'adaptation, lequel est envisagé comme un partenariat entre les pays développés et les pays en développement, permettant d'améliorer la résilience, en établissant des priorités entre les mesures d'adaptation et en appuyant les synergies créées avec les mesures d'atténuation. Alors que les pays les moins avancés mettent l'accent sur des mesures d'adaptation, le cadre d'action sur l'adaptation est proposé pour mobiliser un soutien en faveur de telles mesures d'adaptation. Le cadre d'action encourage les initiatives impulsées par les pays, qui faciliteront la mise en œuvre de l'adaptation. Les besoins des communautés et des groupes les plus vulnérables seront jugés prioritaires et seront soutenus aux niveaux local, national, régional et international.

118. Le cadre d'action sur l'adaptation reconnaît le besoin de tenir compte des besoins urgents et immédiats des pays en développement Parties les plus vulnérables, en particulier les pays les moins avancés et les petits Etats insulaires en développement, ainsi que les pays d'Afrique touchés par la sécheresse, comme le Kenya. Telle est la terminologie employée par l'Union européenne, mais elle pourrait être tout autant celle des pays d'Afrique. L'Union européenne prévoit d'améliorer l'accès à des moyens de mise en œuvre adéquats, prévisibles et durables, y compris dans les domaines financier, technologique et du renforcement des capacités en matière d'adaptation. Ceci est plus ou moins conforme à la demande faite par le Groupe des 77 et la Chine de bénéficier d'un accès direct à un financement adéquat, prévisible et durable dans le domaine de l'adaptation.

119. Dans les négociations en cours, l'Union européenne est reconnue comme étant un acteur essentiel, bénéficiant d'une voix importante. Le nombre de propositions que l'Union européenne a soumises témoigne du fait qu'elle ait reconnu cette position essentielle. Sa proposition sur l'adaptation est axée sur une coopération internationale, comme base de la mise en œuvre des mesures d'adaptation. Les pays d'Afrique pourraient envisager d'appuyer cette proposition, sous réserve que le cadre d'action sur l'adaptation identifie des activités spécifiques susceptibles de bénéficier d'un soutien.

Tableau 2

Résumé des propositions et des options en matière d'adaptation, communiquées par certaines Parties

	Pays	Favorable à l'Afrique	Non favorable à l'Afrique	Favorable avec modifications	Remarques
Adaptation	Groupe des pays d'Afrique	Caractère urgent et immédiat des mesures requises Par nature, impulsée par les pays Programme-cadre d'action sur l'adaptation Soutien financier accru, nouveau, additionnel, adéquat, prévisible et durable			
	Pays les moins avancés	Caractère urgent et immédiat des mesures requises Equité et justice dans l'établissement des mécanismes de financement et le déboursement des fonds 2 milliards de dollars requis pour la mise en œuvre des programmes d'action nationaux d'adaptation			
	Etats-Unis		Non axée sur les difficultés financières auxquelles sont confrontés les pays en développement		N'évoque pas le caractère urgent et immédiat des mesures requises, ni le soutien nécessaire Doit préciser la suggestion concernant une participation de tous les pays
	Norvège	Reconnait l'urgence de l'adaptation	Aucuns moyens financiers précis proposés Non conforme au principe relatif à l'apport de ressources financières nouvelles et additionnelles Aucunes institutions nouvelles, nécessité de s'appuyer sur les institutions existantes Financement par le biais de l'aide publique au développement		

	<p>Union européenne</p>	<p>Tient compte des besoins urgents et immédiats des pays les moins avancés, des petits Etats insulaires en développement et des pays d'Afrique touchés par la sécheresse Plans visant à améliorer l'accès à des moyens de mise en œuvre adéquats, prévisibles et durables</p>	<p>Proposition de cadre d'action sur l'adaptation, ayant pour but de mobiliser un soutien</p>	<p>Si le cadre d'action sur l'adaptation peut identifier des activités spécifiques susceptibles de bénéficier d'un soutien</p>	
--	--------------------------------	--	---	--	--

3. Analyse des différents scénarios de négociation susceptibles d'émerger au fur et à mesure de l'avancée des négociations, et propositions de compromis pour le Groupe des pays d'Afrique

120. Les débats concernant l'adaptation figurent parmi les plus importants pour les pays d'Afrique, en raison des fortes attentes du continent africain concernant l'aboutissement du processus de négociations actuel. Peu de progrès ont été réalisés à Barcelone, où quelques textes seulement ont été intégrés. Lors de la session de Copenhague, quelques progrès ont été accomplis en ce qui concerne le cadre ou programme d'adaptation, des objectifs et des principes, et des types de mesure. Ainsi, le projet de décision figurant dans le rapport de la huitième session du Groupe de travail spécial mentionne la création d'un cadre d'adaptation, visant à renforcer les efforts prodigués en matière d'adaptation et à assurer une prise en compte cohérente des questions relatives aux activités d'adaptation au titre de la Convention.

4. Conclusions et recommandations

121. D'une manière générale, les débats sur l'adaptation ont tendance à être axés sur les questions litigieuses suivantes :

- a) Les engagements des pays développés en ce qui concerne l'apport de ressources financières et la mise au point et le transfert de technologies;
- b) La nécessité d'un financement accru, prévisible et adéquat, pour le cadre relatif à l'adaptation, basé sur des subventions et venant s'ajouter à l'aide publique au développement;
- c) Le rôle du secrétariat de la Convention-cadre sur les changements climatiques ou de la Conférence des Parties à la Convention;
- d) Le suivi et la vérification du soutien financier et technologique apporté par les pays développés²⁸.

122. D'autres questions litigieuses et d'autres divergences de points de vue mises en évidence à Copenhague incluent : les vulnérabilités, les mesures de riposte, le mécanisme relatif aux pertes et dommages subis, et la notification des mesures d'adaptation et du soutien apporté.

123. Sur la question de la réduction des risques et des arrangements institutionnels, les positions au sein du groupe des pays d'Afrique doivent être davantage élaborées. Tout particulièrement, le renforcement des centres nationaux et régionaux existants, tel que proposé par les Etats-Unis, devrait intéresser le continent africain. Les centres existants, comme le Centre africain des politiques relatives au climat (CAPC), ont besoin d'un tel soutien. Etant donné la forte vulnérabilité du continent africain face aux changements climatiques et sa faible capacité d'adaptation, conjuguées à des défis importants en matière de développement, liés notamment à l'impératif de réduction de la pauvreté, la priorité pour le groupe des pays d'Afrique est d'élaborer et de mettre en œuvre un programme international exhaustif en matière d'adaptation, comprenant des ressources financières accrues. Ce programme axé sur des mesures est nécessaire pour pouvoir élaborer, appuyer et faciliter des mesures d'adaptation urgentes et immédiates dans tous les pays vulnérables. Pour parvenir à cela, il est important d'appuyer les propositions qui préconisent l'établissement de centres régionaux d'adaptation.

124. Dans le même temps, puisque le groupe des pays d'Afrique accorde une grande importance au suivi, à la notification et à la vérification du financement et du soutien technique apportés en matière d'adaptation, il devra mieux articuler son point de vue sur la partie du texte de négociation concernant le suivi et l'examen, afin d'assurer la cohérence du texte. A Copenhague, le groupe des pays d'Afrique a proposé la création d'un mécanisme de conformité. Il s'agit là d'une proposition importante, qui devrait être soutenue.

D. Mise au point et transfert de technologies

1. Analyse des préoccupations et des positions de négociation

125. Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de mise au point ni de transfert effectifs de technologies écologiquement rationnelles au titre de la Convention, malgré la création du Groupe d'experts du

28 APF. "Mesures renforcées sur l'adaptation aux changements climatiques". Addis Abeba: APF, 2009. 6 p. Document d'information de la session extraordinaire accueillie par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, septembre 2009, Addis Abeba.

transfert de technologies, dont les objectifs sont de favoriser la mise au point et le transfert d'activités technologiques. Les travaux du Groupe d'experts ont davantage porté sur la conceptualisation, en concentrant leurs efforts sur l'évaluation des besoins technologiques, la création d'un environnement favorable, et les mécanismes de transfert de technologies.

126. Le Plan d'Action de Bali a appelé à une action renforcée en ce qui concerne la mise au point et le transfert de technologies, en vertu du paragraphe d) de l'article 1, en vue de soutenir les mesures d'atténuation et d'adaptation. Les domaines concernés comprennent : premièrement, les mécanismes et les moyens de lever les obstacles et de promouvoir l'accès à des technologies écologiquement rationnelles dans les pays en développement; deuxièmement, les mécanismes permettant d'accélérer le déploiement, la diffusion et le transfert de technologies abordables; troisièmement, une coopération dans le domaine de la recherche et la mise au point de technologies modernes, nouvelles et innovantes; et quatrièmement, les mécanismes et les outils de coopération technologique dans des secteurs précis. La tâche qui consiste à mesurer, notifier et vérifier le soutien technologique apporté aux pays en développement s'inscrit également dans le cadre des actions menées en vertu de ce 'pilier' du Plan d'Action de Bali.

127. Dans les négociations en cours, l'accent est mis fortement sur les modalités futures de mise au point et de transfert de technologies. Cette partie du texte de négociation est l'une des plus difficiles à suivre. Cela a été souligné par plusieurs pays, lors des pourparlers de Bonn sur les changements climatiques²⁹. Cette partie du texte de négociation porte sur les objectifs, le champ d'application et les principes directeurs, le plan d'action technologique, l'évaluation des besoins technologiques, la création d'un environnement favorable, le renforcement des capacités, l'établissement d'une feuille de route technologique, la recherche et le développement concertés, les mesures envisageables en matière de droits de propriété intellectuelle, les arrangements institutionnels, les centres d'innovation technologique et les ressources financières consacrées à la technologie.

128. Sur la base des pourparlers de Bonn (FCCC/AWGLCA/2009/INF.2), un document non officiel a été émis à Bangkok, abordant la question du mécanisme de technologie qui sera proposé, des arrangements institutionnels, des droits de propriété intellectuelle, etc. Des points potentiels de convergence ont été identifiés, en ce qui concerne les objectifs, le champ d'application et les principes directeurs. Le besoin d'adopter une approche coordonnée au niveau international en matière de mise au point et de transfert des technologies a été reconnu par toutes les Parties.

129. Le Groupe des 77 et la Chine étaient d'avis que les questions prioritaires à examiner lors des débats devraient comprendre : les arrangements institutionnels, l'importance de promouvoir les mesures prises au titre de la Convention-cadre sur les changements climatiques, un mécanisme de financement et un plan d'action international couvrant les programmes conjoints de recherche et développement. Les autres questions concernaient les droits de propriété intellectuelle et les centres d'innovation technologique.

130. Les Parties ont tous manifesté un vif intérêt à entreprendre des initiatives visant à améliorer l'évaluation des besoins technologiques de façon à les intégrer, potentiellement, dans le processus d'élaboration des mesures d'atténuation appropriées au niveau national et des programmes d'action nationaux d'adaptation. L'évaluation des besoins technologiques était considérée comme étant l'outil principal pour la mise au point et le transfert de technologies. La création d'un environnement favorable et le renforcement des capacités ont également été reconnus comme étant des éléments essentiels pour faire avancer la mise au point et le transfert de technologies, de même que les politiques de soutien et les cadres réglementaires qui ont été identifiés comme étant des éléments importants de ce processus. L'intensification des efforts nationaux, le renforcement de la coopération Sud-Sud, Nord-Sud et triangulaire, et l'offre d'opportunités en matière de recherche et développement aux pays en développement ont tous été jugés importants pour une action renforcée dans ce domaine. Il a aussi été souligné qu'il serait nécessaire que des arrangements institutionnels supervisent la mise en œuvre de la mise au point et du transfert des technologies. Le secteur privé, au côté des centres d'innovation technologique, seraient amenés à jouer un rôle important. Les négociateurs ont convenu que le secteur privé pourrait jouer un rôle prépondérant dans l'extension du financement pour de futures mesures renforcées. Le Groupe des 77 et la Chine étaient d'avis que de tels arrangements constitutionnels devraient faciliter et mener à des actions spécifiques.

131. Cependant, un certain nombre de points divergents ont été identifiés. Ils concernent principalement les moyens de financement et les arrangements institutionnels, en autres choses. En ce

²⁹ ENB. 'Résumés des pourparlers de Bonn sur les changements climatiques: 10-14 août 2009'. Disponible à : <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb12427e.pdf>.

qui concerne les droits de propriété intellectuelle, il existe des divergences marquées entre les pays en développement, lesquels veulent surmonter l'obstacle que constituent les droits de propriété intellectuelle en matière d'accès aux technologies, et les pays développés tels que les Etats-Unis, qui s'opposent vigoureusement à cette prise de position. Les pays développés ont toujours soutenu que les droits de propriété intellectuelle favorisaient l'innovation et que des moyens devaient être trouvés pour récompenser les innovateurs et intensifier les transferts de technologies et leur diffusion. En ce qui concerne les arrangements institutionnels, les pays développés sont en général opposés à la création de nouvelles institutions ou de nouveaux mécanismes, préférant préserver les institutions existantes.

132. Au cours de la suite de la septième session du Groupe de travail spécial, tenue à Barcelone, des points clés ont été examinés et intégrés au document non officiel. Ces points comprennent la terminologie retenue pour les options concernant les objectifs d'action renforcée en matière de technologie, la mise en place d'un mécanisme de technologie, les politiques nationales et les mesures venant appuyer le développement et le déploiement des technologies. Les options relatives aux organes ou aux cadres ont également été examinées. Ces options comprennent un comité d'action de la technologie, un mécanisme de technologie, et un centre ou réseau de technologies relatives au climat. Des propositions concernant la suppression des obstacles liés aux droits de propriété intellectuelle ont également été examinées.

133. Les principales questions examinées lors de la huitième session du Groupe de travail spécial, à Copenhague, portaient aussi sur la création d'un mécanisme de technologie, assorti d'un comité exécutif de la technologie, et d'un centre et réseau de technologies relatives au climat. Les Parties ont semblé parvenir à un accord au sujet de ce mécanisme et certains progrès ont été réalisés. Toutefois, les Parties n'ont pas réussi à s'entendre sur la question des dispositions financières devant être adoptées en relation avec ce mécanisme.

2. Examen et classification des différentes propositions et options

134. La partie du texte de négociation révisé relative à la mise au point et au transfert de technologies a été modifiée plusieurs fois, bien que l'objectif ultime semble être resté le même. Le groupe des pays d'Afrique a indiqué qu'il estimait que la mise au point de technologies et les mécanismes de transfert devaient être régis par les principes d'équité et de responsabilités communes mais différenciées. D'autres principes comprennent le caractère accessible, abordable, approprié et adaptable. En outre, l'apport de technologie doit être une obligation juridiquement contraignante, comme c'est déjà le cas pour le financement des technologies et le renforcement des capacités.

135. L'examen des propositions relatives à la mise au point et au transfert de technologies montre que ces propositions manquent, dans l'ensemble, d'objectifs clairement définis. La mise au point et le transfert de technologies, appliqués dans le contexte des changements climatiques, devraient suivre des objectifs précis, tels que l'expansion des énergies renouvelables, le développement et le déploiement des technologies d'adaptation, et un accès garanti pour tous aux sources d'énergie et aux services énergétiques. Étant donné que la priorité des pays africains est le développement durable et la réduction de la pauvreté, le but de la mise au point et le transfert de technologies doit être avant tout de contribuer à la réalisation de ces objectifs. Par conséquent, il est dans l'intérêt des pays africains de soutenir les propositions qui consacrent ces objectifs.

136. Au cours de la suite de la septième session du Groupe de travail spécial, à Barcelone, le Groupe des 77 et la Chine ont insisté sur le fait que le texte de négociation devrait inclure des objectifs, une délimitation de l'action concertée aux niveaux national et international, ainsi que des arrangements financiers et institutionnels. Dans leur proposition soumise en 2008, le Groupe des 77 et la Chine ont déploré l'insuffisance des arrangements institutionnels. Le Groupe estimait que l'accent devait être mis sur des mesures conduisant à une mise au point et au transfert des technologies d'adaptation.

137. En ce qui concerne les principes, le groupe des pays d'Afrique pourrait retenir la définition des technologies écologiquement rationnelles donnée dans le Programme d'Action 21, et qui couvre le savoir-faire, les procédures, les biens et services, et les équipements. Ces idées pourraient être examinées par le groupe des pays d'Afrique, lors des débats à venir portant sur ce sujet.

3. Analyse des différents scénarios de négociation susceptibles d'émerger au fur et à mesure de l'avancée des négociations, et propositions de compromis pour le Groupe des pays d'Afrique

138. Depuis la réunion de Bangkok, des progrès semblent avoir été réalisés dans l'élaboration du texte de négociation. Il semble qu'à Copenhague, le passage au mode de pleine négociation ait été stimulé par certains accords qui ont été notés. Il est essentiel que le groupe des pays d'Afrique s'assure

que les travaux des centres de technologie sont motivés par les priorités nationales, et que leurs activités sont guidées par des feuilles de routes technologiques préalablement approuvées.

139. Dans ce contexte, l'aspect le plus important des négociations concernera le besoin de se mettre d'accord sur un plan d'action pour la technologie, et sur le rôle du financement. Le groupe des pays d'Afrique devrait veiller à ce que l'énorme potentiel de l'Afrique en matière d'accès aux sources d'énergie et de sécurité énergétique soit une priorité. Quelque soit le scénario de négociation qui puisse émerger, le continent africain doit s'assurer que la question des obstacles à la mise au point et au transfert de technologies soit traitée.

4. Conclusions et recommandations

140. La partie du texte de négociation consacrée à la mise au point et au transfert de technologies met l'accent sur les technologies de pointe et les droits de propriété intellectuelle. Bien que ces technologies et les droits de propriété intellectuelle représentent des aspects très importants des négociations, la préoccupation majeure des pays africains doit être l'apport d'un soutien en vue du déploiement et du transfert effectif de technologies dans les domaines qui sont d'une importance capitale pour le continent africain. Ces domaines comprennent l'agriculture, l'initiative REDD, l'utilisation des terres, et l'énergie renouvelable à petite échelle. Le processus d'identification de technologies autochtones pertinentes en vue d'une adaptation aux changements climatiques et de l'atténuation de ceux-ci, pourrait être étendu et reproduit. Les centres et les réseaux d'excellence régionaux seront importants à cet égard. Puisque les activités habilitantes ont été reconnues par toutes les Parties comme étant importantes et pertinentes, le soutien apporté à ces centres régionaux sera essentiel pour pouvoir recueillir et partager des informations, ainsi que pour assurer une formation. Il conviendra également d'appuyer l'élaboration d'un régime des droits de la propriété intellectuelle plus innovant et plus approprié. A ce titre, la participation du secteur privé est pertinente.

E. Action renforcée en matière de financement

1. Analyse des préoccupations et des positions de négociation

141. La question de l'apport de ressources financières, que l'on retrouve dans plusieurs articles de la Convention, comme indiqué par les Parties dans leurs communications³⁰, est l'une des questions les plus épineuses des négociations en cours. La partie du texte de négociation consacrée à l'apport de ressources financières porte sur : les objectifs, le champ d'application et les principes directeurs; la production de ressources financières; les arrangements institutionnels, y compris les fonds.

142. L'objectif est d'établir un mécanisme financier permettant l'application exhaustive, effective et continue de la Convention. Le mécanisme financier est sensé combler l'énorme fossé qui existe entre les besoins financiers des pays en développement, pour soutenir pleinement et efficacement les mesures d'adaptation et d'atténuation, et le niveau des ressources financières qui sont actuellement à leur disposition. La création d'un mécanisme financier est essentielle afin de promouvoir l'équité et la justice. En ce qui concerne la responsabilité, la Conférence des Parties est reconnue dans de nombreuses propositions comme étant l'organe suprême chargé de fournir des avis et d'exercer son autorité, en toute transparence, équité, prévisibilité, stabilité, faisabilité, pertinence, inclusivité et efficacité, et est également chargée d'assurer une représentation équitable et équilibrée de toutes les Parties. Le Groupe des 77 et la Chine ont, par ailleurs, mis l'accent sur le fait qu'un accès direct au financement doit être rendu possible.

143. En ce qui concerne la production et la fourniture de ressources financières, les points contentieux ont concerné l'identité des bénéficiaires, et la nature et le niveau des ressources. Les contributeurs de ressources financières sont les pays développés Parties et les autres Parties développées visées à l'annexe II de la Convention. Ces ressources doivent être adéquates, nouvelles, prévisibles et additionnelles à l'aide publique au développement. Le montant du financement demandé se situe entre 0,5 et 1,5% du PIB des pays développés. Durant les pourparlers de Bonn, les participants ont examiné la question de la provenance du financement, qui pourrait être fourni uniquement par le secteur public, ou par une combinaison des secteurs privé et public. En règle générale, les pays en développement préfèrent les financements provenant du secteur public, tandis que les pays développés sont en faveur de la deuxième option, mettant en exergue le rôle que le secteur privé pourrait être amené à jouer. Le Groupe des 77 et la Chine ont souligné l'importance des contributions évaluées, qui, de leur point de vue, vont contribuer à une mobilisation réussie de ressources financières. Bien que l'Union Européenne

30 Paragraphes 1, 3, 4, 5, 8, 9 de l'article 4 et paragraphes 1, 2 et 5 de l'article 11 de la Convention.

ait accepté la proposition relative aux contributions évaluées, le Groupe des 77 et la Chine ont insisté sur le fait que les ressources financières fournies en dehors du cadre de la Convention ne seront pas considérées comme satisfaisant aux obligations prévues au titre de la Convention.

144. Le Groupe des 77 et la Chine ont souligné, en outre, que les fonds devraient être distribués aux pays en développement, conformément aux paragraphes 3, 4 et 5 de l'article 4 de la Convention, en accordant une attention particulière aux pays les moins avancés, aux petits Etats insulaires en développement et aux pays africains touchés par la sécheresse. Un soutien doit être apporté en priorité aux pays les plus pauvres et les plus vulnérables. En particulier, les populations vulnérables, les groupes et les communautés comprenant des femmes et des enfants, et les minorités devraient être prioritaires. Des ressources financières devraient donc être fournies pour financer des mesures spécifiques.

145. Les pays les moins avancés ont rappelé que les fonds destinés à financer l'adaptation, l'atténuation, le transfert de technologies et le renforcement des capacités doivent être alloués de manière équilibrée. Toutefois, la priorité devrait être donnée aux mesures d'adaptation. Les activités relatives à l'adaptation qui devraient être menées avec la totalité des surcoûts pris en charge, comprennent les technologies d'adaptation, l'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'action nationaux d'adaptation, les activités renforçant les capacités de résilience, telles que l'agriculture durable, les moyens de subsistance durables, etc.

146. D'autres questions ont trait à la préférence pour une approche programmatique de la fourniture de ressources, qui pourrait être basée sur des subventions, sous forme de prêts et garanties concessionnels.

147. En ce qui concerne les sources des ressources financières, plusieurs catégories peuvent être citées, telles que les contributions évaluées, les contributions fondées sur le marché du carbone, les ventes aux enchères de quotas d'émissions, et les redevances et prélèvements ou l'imposition de taxes sur les émissions ou sur des activités spécifiques. En ce qui concerne les préoccupations mentionnées ci-dessus, il convient de noter que certaines de ces sources sont problématiques. La partie 2 ci-après présente les sources et les arrangements financiers proposés, en mettant l'accent sur quelques options de politique générale.

148. Au sujet des arrangements institutionnels, y compris les fonds, de nombreux arrangements relatifs au financement ont été suggérés et certaines préoccupations ont été exprimées. Comme l'a souligné l'Afrique du Sud pendant les pourparlers de Bonn, il sera difficile de se mettre d'accord sur le type d'arrangements institutionnels jugés appropriés, tant qu'il n'y aura pas une définition commune des principes et des fonctions. A cet égard, les pays en développement ont souligné l'importance d'un accès direct aux ressources. Les pays africains ont indiqué qu'ils jugeaient nécessaire qu'au cours des débats sur les arrangements institutionnels, les moyens de faciliter l'accès des pays en développement aux ressources financières soient examinés. D'autre part, les questions de cohérence et de responsabilité étaient d'autres sources de préoccupations pour les pays en développement. Les pays développés, quant à eux, souhaitaient centrer les débats sur les domaines de convergence liés aux fonctions.

149. Le Groupe des 77 et la Chine ont rappelé que les arrangements institutionnels devraient établir les modalités de fonctionnement d'un mécanisme financier sous les auspices de la Conférence des Parties. L'organe opérationnel devrait comprendre les organes suivants : un secrétariat, un comité scientifique consultatif, un comité chargé du suivi et de l'évaluation, et un ou plusieurs fiduciaires. Afin d'assurer une gouvernance transparente et efficace, d'autres éléments éventuels pourraient inclure un groupe consultatif composé de toutes les parties prenantes concernées, et un comité d'évaluation indépendant. L'équité, la représentation équilibrée de toutes les Parties, la transparence, l'efficacité, l'accès facile et les faibles coûts administratifs caractériseront la gouvernance du mécanisme de financement. L'accès aux différentes sources de financement devrait être aussi facilité afin de réduire le morcellement des fonds.

150. Dans la version indienne de la proposition du Groupe des 77, la Conférence des Parties sera chargée de prendre les décisions concernant les politiques, les priorités de programme et les critères d'éligibilité du mécanisme financier. Des fenêtres de financement distinctes et spécialisées, affectées aux projets, aux programmes et aux mesures d'atténuation, d'adaptation et de transfert des technologies sont proposées. Une unité d'évaluation spécialisée assistera chaque fenêtre de financement placée sous l'autorité du Conseil exécutif, et constituera l'organe opérationnel du mécanisme financier. Ces unités d'évaluation thématique entreprendront les évaluations pertinentes relatives au décaissement. Dans les principes directeurs, l'Inde a indiqué que la structure du mécanisme financier devrait répondre aux exigences spécifiques prescrites aux paragraphes 1 et 2 de l'article 11 de la Convention. Ce mécanisme financier permettra de faciliter, renforcer et appuyer les mesures d'atténuation et d'adaptation menées

par les pays en développement Parties, grâce à la fourniture de ressources financières permettant de couvrir la totalité des surcoûts de ces mesures, y compris le coût du transfert de technologies.

151. Toujours dans le cadre des arrangements institutionnels, un certain nombre de fonds spécialisés ont également été proposés, qui seraient placés sous l'autorité et la direction de la Conférence des Parties. Ces fonds spécialisés comprennent un fonds multilatéral d'acquisition de technologies, un fonds sur les risques technologiques, un fonds de capital-risque, un programme de subvention technologique pour la recherche et le développement, ainsi que d'autres fonds présentés ci-dessous.

152. Le fonds multilatéral de technologies relatives au climat (également connu sous le nom de fonds multilatéral d'acquisition de technologies) serait également en mesure de fournir des ressources financières, sous forme de subventions ou de prêts concessionnels aux parties prenantes, en particulier aux propriétaires de technologies brevetées respectueuses du climat, en vue d'une utilisation pour la mise en œuvre du développement, du déploiement, de la diffusion et du transfert de technologies. Ce fonds financera la concession de licences de droits de propriété intellectuelle, la recherche et le développement, le renforcement des capacités, les évaluations des besoins technologiques, le savoir-faire et le partage d'informations, et l'élaboration d'instruments de politique nationale.

153. Un fonds mondial visant à soutenir un programme de tarif de rachat est proposé par le Pakistan, afin d'offrir un prix d'achat garanti des énergies issues de sources renouvelables pendant une période de 20 ans. Le but est de stimuler un changement en faveur des énergies renouvelables, sans compromettre le développement des pays en développement, et de réaliser également des économies d'échelle.

154. Un mécanisme de conformité sera établi, afin d'examiner le respect des obligations qui incombent aux pays développés et de définir des critères de non-conformité, des pénalités et des amendes.

2. Examen et classification des différentes propositions et options

155. De nombreux pays et groupes de pays ont suggéré des options permettant de lever des ressources financières nouvelles et additionnelles, en vue de financer les mesures d'adaptation et d'atténuation dans les pays en développement, et ont également présenté un ensemble de suggestions concernant les arrangements institutionnels, en ce qui concerne leur gouvernance. Les propositions visent à générer des revenus grâce au marché du carbone, à des taxes carbone ou des taxes ou des prélèvements appliqués aux voyages internationaux et aux activités qui leurs sont liées, ou à partir de sources de financement conventionnelles d'aide publique au développement, provenant des contributions fournies par les gouvernements des pays visés à l'annexe I. Ces revenus peuvent être classés en plusieurs catégories : contributions évaluées, contributions fondées sur le marché du carbone, vente aux enchères de quotas d'émissions de carbone, redevances et prélèvements ou taxes sur les émissions ou sur des activités spécifiques, et source hybrides de revenus. Les débats sur le financement sont très importants, car le soutien financier des mesures d'atténuation et d'adaptation est l'une des conditions minimales pour parvenir à un accord réussi pour la période d'après 2012. Pour les pays en développement, la question du financement est l'élément crucial qui conditionnera la réussite ou l'échec des négociations³¹.

156. Étant donné l'importance que revêt le financement relatif aux changements climatiques pour l'Afrique, un certain nombre de communications importantes sont examinées ici, afin d'apporter aux négociateurs africains les informations dont ils ont besoin pour appuyer leur positions de négociation. L'examen portera sur certaines options de financement proposées par le Groupe des 77 et la Chine, le Mexique, la Norvège, la Suisse, Tuvalu, l'Union Européenne, ainsi que le Royaume Uni de Grande Bretagne et de l'Irlande du Nord, dont la proposition est accompagnée d'un document intitulé 'le chemin qui mène à Copenhague'. Enfin, la récente proposition conjointe émanant du Mexique et de la Norvège sera examinée également, afin d'évaluer l'intérêt qu'elle présente pour le continent africain. Certaines options de politique générale découleront de cet examen.

a) Proposition du Groupe des 77 et de la Chine

157. La proposition relative au renforcement du mécanisme de financement, présentée par le Groupe des 77 et la Chine, est basée sur les contributions budgétaires déterminées pour les pays visés à l'annexe I. Cette importante proposition, émise par les pays en développement, y compris le groupe des pays d'Afrique, se fonde sur les principes fondamentaux de la Convention et propose que, dans le cadre des dépenses publiques, les gouvernements des pays visés à l'Annexe I contribuent à hauteur de 0,5 à 1% de leur produit national brut. Les fonds reflèteraient les engagements pris par les pays visés à

31 ENB, 10 avril 2009.

l'annexe I, conformément au paragraphe 3 de l'article 4 de la Convention-cadre sur les changements climatiques (qui stipule que le financement doit être nouveau et additionnel, et s'ajouter à l'aide publique au développement), et pourraient soutenir les activités décrites aux paragraphes 1, 4 et 9 de l'article 4 de la Convention. Les montants estimés de 150 à 300 milliards de dollars seront consacrés au financement du développement, du déploiement et de la diffusion des technologies à faibles émissions de carbone, de la recherche et du développement, du renforcement des capacités, de l'élaboration de plans d'actions nationaux, des brevets, et de mesures d'adaptation dans les pays en développement. La proposition précise également que le futur mécanisme de financement :

- a) Devrait être fondé sur les principes d'équité et de responsabilités communes mais différenciées;
- b) Devrait fonctionner sous l'autorité et la direction de la Conférence des Parties;
- c) Devrait bénéficier d'une représentation équitable et géographiquement équilibrée de toutes les Parties, au sein d'un système de gouvernance transparent et efficace;
- d) Devrait permettre aux pays bénéficiaires d'avoir un accès direct au financement;
- e) Devrait déboursier des fonds, principalement sous forme de subventions;
- f) Devrait assurer la participation des pays bénéficiaires, de façon à ce que le mécanisme de financement soit véritablement axé sur la demande de ces pays.

158. Les contributions budgétaires pourraient fournir un financement substantiel, et la proposition du Groupe des 77 et la Chine est susceptible de générer la plus importante quantité de fonds nouveaux et additionnels. A ce titre, cette proposition est dans l'intérêt de l'Afrique. Cependant, cette proposition présente des risques sur le plan politique, puisqu'elle est fondée sur des contributions budgétaires déterminées au niveau national et sur des promesses de contributions qui peuvent être facilement détournées par les processus budgétaires nationaux. En outre, du fait que les Parties visées à l'annexe I soient réticentes à l'idée d'établir une nouvelle institution internationale de financement, le Groupe des 77 et la Chine devront faire énergiquement campagne pour promouvoir la nécessité de faire fonctionner un tel fonds, plutôt que de s'appuyer sur les institutions existantes. Vu l'accord conclu à Copenhague sur le Fonds vert pour le climat et sur le financement accéléré, il est possible que les Parties visées à l'annexe I soutiennent cette proposition, si le Groupe insiste sur la nécessité de disposer d'un tel mécanisme. Toutefois, l'ampleur de la demande et le fait que même les anciennes promesses d'aide publique au développement n'ont pas été tenues, signifient qu'il sera difficile d'obtenir un soutien pour cette proposition. Seule une évaluation des contributions pourrait conférer une certaine viabilité à cette proposition, contrairement aux anciennes promesses d'aide publique au développement qui n'ont pas été tenues, car elles n'ont jamais été évaluées ou soumises aux processus de suivi, de notification et de vérification.

b) Proposition du Mexique

159. La proposition du Mexique en faveur d'un fonds mondial de lutte contre les changements climatiques –parfois appelé « Fonds vert » –, préconise que la contribution des pays soit fonction de leurs émissions historiques, de leur population et leurs revenus. Une partie des sommes pourrait provenir des contributions budgétaires fournies par chaque pays et déterminées par une formule non spécifiée, en utilisant les critères ci-dessus, mais pourrait également provenir d'autres sources nouvelles de financement, telles que la vente aux enchères de permis d'émissions dans le cadre des systèmes nationaux de plafonnement et d'échange (cap-and-trade), la taxation des transports aériens, etc. , afin d'éviter que les finances publiques subissent des pressions excessives³².

160. Comme proposé dans le cadre du Plan d'Action de Bali, le Mexique suggère que la création de nouveaux fonds (au minimum 10 milliards de dollars par an pour les mesures d'atténuation dans la phase initiale, s'élevant progressivement à 95 milliards de dollars d'ici à 2030). Bien que ce fonds soit principalement consacré aux mesures d'atténuation, la proposition reconnaît que l'adaptation est un objectif essentiel, et recommande qu'un prélèvement de 2% soit placé sur les contributions au fonds, en vue de soutenir l'adaptation (somme devant être versée au Fonds d'Adaptation au titre du Protocole de Kyoto). Aucune formule en termes d'allocation de fonds n'a été spécifiée, mais seuls les pays qui contribuent à ce mécanisme de financement peuvent recevoir des financements, exception faite des pays les moins avancés. Une structure de gouvernance est proposée, comprenant un conseil exécutif responsable devant la Conférence des Parties, et l'administration des fonds sera confiée à une institution multilatérale existante, choisie par la Conférence des Parties.

32 CCNUCC, Communication du Mexique au Groupe de travail spécial**, 2008.

161. La proposition du Mexique se heurte à des difficultés dans la mesure où les Parties visées à l'annexe I hésitent à établir une nouvelle institution internationale de financement. Bien que la proposition ait suscité des réactions positives, notamment de la part de l'Union Européenne, elle a été fortement contestée par le Groupe des 77 et la Chine, qui estiment que la proposition n'est pas conforme aux principes de la Convention, en particulier les principes énoncés dans l'article 4, au sujet de la fourniture de fonds. La proposition introduit une différenciation parmi les pays en développement, en ce qui concerne l'accès aux ressources financières, et le Groupe des 77 (y compris le groupe des pays d'Afrique) s'oppose résolument à une proposition de contributions des pays en développement, basée sur le principe des responsabilités communes mais différenciées³³.

162. Si l'exigence de contributions des pays en développement au fonds était retirée, la proposition obtiendrait probablement un bien meilleur soutien politique. Bien que le financement proposé soit considérable, le fait d'indiquer que la majorité des fonds devront être utilisés pour financer des mesures d'atténuation pourrait être controversé, du fait que les pays en développement accordent une priorité plus élevée aux activités d'adaptation qu'aux activités d'atténuation. En outre, si les fonds dépendent trop fortement des contributions budgétaires, leur fiabilité et leur pertinence pourraient être compromises.

c) Proposition de la Norvège

163. La communication de la Norvège propose de vendre aux enchères une partie des unités de quantité attribuée, distribuées aux Parties dans le cadre du Protocole de Kyoto. Le principe de financement sous-jacent à cette proposition est celui d'une mise aux enchères au niveau international d'un certain pourcentage de ces unités de quantité attribuée afin de générer des recettes, plutôt que de les donner gratuitement aux entreprises nationales des pays visés à l'annexe I qui doivent respecter des engagements de réduction des émissions. Les fonds réunis vont aider les pays qui doivent respecter des objectifs chiffrés de réduction des émissions à s'acquitter de leurs obligations financières, et seront utilisés pour soutenir les mesures d'adaptation et le renforcement des capacités, comme principaux domaines de financement. Les recettes prévues sont de l'ordre de 20 à 30 milliards de dollars par an. Ce chiffre part de l'hypothèse que 2% des unités de quantité attribuée seront mises aux enchères et que tous les pays développés ont pris des engagements chiffrés de réduction des émissions, à l'échelle de l'ensemble de l'économie, correspondant aux scénarios d'émissions les plus bas du GIEC, y compris un scénario limitant le réchauffement à 2° C³⁴.

164. Cette proposition est innovante, offre un certain degré d'autonomie, et pourrait être conjuguée à d'autres options de génération de revenus. Les sommes recueillies proviendraient de sources internationales et la traçabilité de ces fonds pourrait être établie, permettant d'identifier quel pays visé à l'annexe I est à l'origine de fonds donnés. La proposition de la Norvège peut se prêter à différentes combinaisons avec chacune des autres propositions examinées dans le présent document.

165. L'Allemagne dirige actuellement un programme semblable au niveau national sur une base bilatérale, générant des recettes grâce au système communautaire d'échange de quotas d'émissions de l'Union Européenne. Les États-Unis envisagent également d'adopter un tel système.

166. A partir de 2013, un processus de mise aux enchères généralisées sera appliqué aux installations productrices d'énergie de l'Union Européenne et, dans les autres secteurs, un programme progressif sera mis en place pour atteindre l'objectif de 100% de mise aux enchères des quotas en 2020, et de larges sommes pourraient être transférées vers les pays en développement, essentiellement en vue de financer les mesures d'adaptation et de renforcement des capacités.

167. Il convient de noter que les prix de réserve mis en place pour offrir des niveaux de financement à la fois plus prévisibles et plus conséquents seront contestés par les gouvernements des pays développés, car les coûts seront transmis aux consommateurs de ces pays, tandis que les recettes seront dégagées ailleurs³⁵. En conséquence, même s'il existe un fort soutien politique en faveur de la mise aux enchères des unités de quantité attribuée, l'importance et la prévisibilité des flux financiers issus de ce mécanisme ne doivent pas être surestimées.

33 Pendleton & Retallack, 2009.

34 La proposition norvégienne n'indique pas clairement quel serait le prix du carbone.

35 Pendleton & Retallack, 2009.

d) Proposition de la Suisse

168. La taxe carbone mondiale pour l'adaptation proposée par la Suisse vise à financer les mesures d'adaptation. Les fonds sont recueillis en plaçant une taxe uniforme mondiale de 2 dollars par tonne d'équivalent de dioxyde de carbone (tCO₂e), sur toutes les émissions de combustible fossile pour tous les pays, selon le principe du pollueur payeur. Un niveau d'émission gratuit de 1,5 tCO₂e sera appliqué à tous les pays, de manière à créer une exemption pour les pays qui génèrent des niveaux d'émissions extrêmement faibles (essentiellement les pays les moins avancés). Les revenus générés par cette taxe, estimés à 48,5 milliards de dollars par an, seront dirigés, tout d'abord, vers les fonds nationaux de lutte contre les changements climatiques établis dans tous les pays qui contribuent financièrement (à l'exception des pays les moins avancés), en vue d'être utilisés conformément aux priorités nationales; deuxièmement, ces revenus seront dirigés vers un fonds multilatéral d'adaptation, dont les ressources seront affectées exclusivement au financement de mesures d'adaptation dans les pays à revenus faibles et moyens. Le fonds multilatéral d'adaptation est par ailleurs subdivisé en deux « piliers », un pilier d'assurance et un pilier de prévention. Le pourcentage des recettes générées dans le cadre de ce fonds multilatéral d'adaptation dépend de la situation économique de chaque pays, sachant que les pays dont les revenus sont élevés doivent payer davantage.

169. L'attrait d'une taxe carbone mondiale est qu'elle permet de fournir des niveaux de financement prévisibles, qui pourraient être placés dans des fonds internationaux. Toutefois, étant donné que les recettes des impôts seront d'abord recueillies par les trésoreries nationales, avant d'être transférées vers un fonds international, il existe un risque que ces ressources financières soient moins prévisibles et moins fiables que des ressources financières générées dans le cadre d'un processus véritablement international. Les réglementations nationales peuvent être changées du jour au lendemain, en fonction des besoins nationaux et des volontés politiques. L'équité est également une préoccupation, puisqu'une partie des fonds générés proviendront des pays en développement. Cette proposition a été critiquée, car elle met en avant l'utilisation d'une taxe uniforme, sachant que ce type de taxe ne tiendrait pas compte des émissions historiques³⁶. Ce problème pourrait être résolu en mettant en place un taux d'imposition plus élevé pour les pays dont les émissions historiques sont plus importantes.

e) Proposition de Tuvalu

170. Tuvalu suggère de recourir à un mécanisme de répartition des charges dans lequel les recettes proviendraient des prélèvements sur les échanges de quotas d'émissions et sur le transport aérien et maritime international. Des exemptions seraient appliquées à tout transport de fret aérien et maritime en provenance ou à destination des pays les moins avancés et des petits États insulaires en développement. Plus particulièrement, Tuvalu propose l'établissement d'un fonds multilatéral de lutte contre les changements climatiques qui comporterait cinq fenêtres de financement : premièrement, pour l'atténuation; deuxièmement, pour l'initiative REDD; troisièmement, pour l'adaptation; quatrièmement, pour l'assurance; et cinquièmement, pour le transfert de technologies. Ce fonds serait supervisé par un conseil et fonctionnerait sous l'autorité et la direction de la Conférence des Parties, et les mesures d'adaptation seraient financées en priorité.

171. La proposition de Tuvalu préconise également la création d'un mécanisme financier et de technologie pour gérer tous les aspects de la coopération dans le domaine des technologies d'atténuation et d'adaptation. La structure de ce mécanisme financier comprend deux organes exécutifs distincts, pour chacun des deux piliers (d'adaptation et d'atténuation), ainsi que de comités consultatifs techniques.

172. Les prélèvements sur les émissions et les taxes sur le transport maritime et aérien pourraient être affectés par la crise financière mondiale, si le ralentissement de l'activité économique entraîne une réduction de l'ensemble des activités économiques, conduisant à une baisse des revenus issus de ce type de prélèvements. Cependant, ces propositions sont probablement plus fiables que les propositions qui lient les recettes aux prix du carbone.

f) Proposition de l'Alliance des petits États insulaires

173. Les pays de l'Alliance des petits États insulaires proposent la création d'un fonds d'adaptation de la Convention qui serait lié aux émissions de gaz à effet de serre, selon le principe du pollueur-payeur. Ce nouveau fonds ne remplacera pas le fonds d'adaptation qui existe déjà, et sera placé sous l'autorité de la Conférence des Parties. L'apport de nouveaux financements serait placé sous l'autorité et la gouvernance de la Conférence des Parties. Un mécanisme multifenêtres est aussi proposé, afin de

gérer la question des pertes et dommages subis en raison des incidences des changements climatiques, ainsi que les questions d'assurance, de réhabilitation et de gestion des risques.

174. Les fonds qui sont supposés être nouveaux, additionnels et prévisibles seront décaissés sous forme de subventions et générés à partir des contributions évaluées, représentant 0,5% du PIB des pays développés, et à partir d'un pourcentage convenu du produit des nouveaux instruments financiers fondés sur le marché et le secteur privé. Le décaissement des fonds concernera en priorité les pays les moins avancés et les petits Etats insulaires en développement, en tant que pays les plus vulnérables, et un accès direct au financement est suggéré. Le fonds devrait être opérationnel au plus tard à la seizième session de la Conférence des Parties, prévue du 29 novembre au 10 décembre 2010.

g) Proposition de l'Union européenne

175. Dans sa proposition de contribution à l'élaboration d'un régime international applicable aux changements climatiques, l'Union Européenne a présenté plusieurs sources de financement possibles et a mis l'accent sur le marché du carbone, en tant que source de financement. Pendant les pourparlers sur le climat qui se sont tenus à Accra, en 2008, l'Union Européenne a reconnu qu'il était nécessaire d'accroître, de mobiliser et d'optimiser le financement et les flux d'investissements, afin de fournir des ressources financières nouvelles, adéquates, prévisibles et durables, pour appuyer les mesures d'adaptation dans les pays en développement. L'Union Européenne est d'avis que le financement public devra jouer un rôle important à cet égard. Les pays en développement soutiennent également que la majorité des financements nécessaires doivent provenir du secteur public.

176. Dans sa communication, l'Union Européenne estime qu'environ 90 milliards d'euros par an seront nécessaires pour appuyer les mesures d'atténuation dans les pays en développement, et que d'ici à 2030, un montant total de 23 à 54 milliards de dollars par an sera requis pour les mesures d'adaptation.

177. Ce chiffre a été révisé par la Commission européenne dans sa communication datée du 10 septembre 2009. Les besoins financiers en matière d'adaptation et d'atténuation dans les pays en développement sont maintenant estimés à un montant total minimum de 100 milliards d'euros d'ici à 2020, dont 22 à 50 milliards d'euros devant provenir du secteur public. Ces chiffres ont été à nouveau rappelés pendant les négociations de Barcelone, au cours desquelles l'Union Européenne a clairement indiqué que la majorité de ces fonds sera constituée de contributions évaluées.

178. La Commission européenne estime que les financements publics et privés dans les pays en développement, à l'exception des pays les moins avancés, couvriront entre 20 à 40% des coûts, que le marché du carbone couvrira 40% des coûts, que le financement public international couvrira 40% des coûts, et la Commission Européenne elle-même estime que sa part sera comprise entre 10 et 30%³⁷. Il convient de rappeler que le Groupe des 77 et la Chine s'opposent résolument à la proposition du Mexique, suggérant que les pays en développement doivent apporter une contribution financière. Si une suggestion semblable était émise ici, une opposition toute aussi résolue serait exprimée par le Groupe des 77 et la Chine, les pays africains y compris.

h) Proposition du Royaume-Uni³⁸

179. Cette proposition n'apporte pas de solutions nouvelles, mais soutient plutôt un ensemble d'éléments inclus dans les propositions du Mexique et de la Norvège. Le Royaume Uni estime que les ressources nécessaires pour financer les mesures d'adaptation et d'atténuation, la gestion forestière, les technologies, et le renforcement des capacités atteindront 100 milliards de dollars d'ici à 2020. La proposition n'est pas axée sur le caractère urgent et immédiat des besoins des pays en développement, mais plutôt sur des objectifs à long terme. Ainsi, elle privilégie une gouvernance équilibrée, un soutien aux priorités établies par les pays, une prestation efficace qui utilise les canaux existants, et la transparence. La proposition met l'accent sur les stratégies de développement à faible émission de carbone, sur le marché du carbone en tant que source de financement, et sur la nécessité d'avoir un système robuste de suivi, de notification et de vérification. En ce qui concerne la gouvernance, un nouvel organe de coordination est proposé au titre de la Convention-cadre sur les changements climatiques.

37 ECO, 28 septembre 2009.

38 Ministère britannique de l'énergie et de changements climatiques (2009).- Le chemin qui mène à Copenhague : le Gouvernement britannique plaide pour un accord international ambitieux sur les changements climatiques. Disponible à l'adresse : <http://centralcontent.fco.gov.uk/central-content/campaigns/act-on-copenhagen/resources/en/pdf/road-full-document-pdf>.

180. Le fait que cette proposition ne mette pas en avant les programmes nationaux d'adaptation et les besoins urgents et immédiats des pays en développement rend cette proposition peu attrayante pour l'Afrique. En outre, en approuvant la suggestion du Mexique relative aux contributions évaluées, basées sur les taux d'émissions et les capacités de paiement, cette proposition présente très peu d'intérêts pour l'Afrique, laquelle a jusqu'à présent défendu le principe du pollueur-payeur.

i) Proposition des Etats-Unis

181. Les États-Unis ont, lors des pourparlers de Bangkok, mis en avant leur proposition de création d'un fonds mondial de lutte contre les changements climatiques. Cette proposition prévoit la poursuite des activités du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) en tant qu'entité opérationnelle du mécanisme financier, et suggère de requérir des contributions des pays en développement, conformément au principe de responsabilités communes mais différenciées. Seuls les pays les moins avancés seraient exemptés, mais les contributions seraient apportées à titre volontaire. Tout comme la proposition du Mexique a été rejetée par le pays en développement, cette proposition a également reçu l'objection du Groupe des 77 et la Chine, ainsi que celle du groupe des pays africains. Il n'est pas dans l'intérêt du continent africain de soutenir cette proposition, qui est contraire à l'esprit de la Convention, tel qu'il est énoncé dans l'article 4.

j) Autres propositions

i. Part des recettes

182. A la quatorzième session de la Conférence des Parties, tenue à Poznan, les pays en développement ont suggéré d'instaurer un prélèvement sur la mise en œuvre conjointe et sur les projets d'échange de quotas d'émissions, afin de lever des fonds pour la lutte contre les changements climatiques. Certaines propositions ont suggéré d'utiliser un pourcentage de ces ressources pour générer des fonds pour l'adaptation. Cependant, les négociations ont abouti à une impasse lorsque la Fédération de Russie s'est opposée à l'extension des 2% de la part des recettes aux autres mécanismes du marché du carbone du Protocole de Kyoto. De plus, les recettes provenant des mécanismes liés au marché du carbone pourraient être affectées par les fluctuations du prix du carbone.

183. Il a été suggéré par Singapour que les recettes dégagées grâce aux mesures prises pour limiter ou réduire les émissions produites par le transport aérien et maritime international devraient être partagées. Toutefois, comme indiqué plus haut, de telles contributions basées sur le marché du carbone n'ont pas bénéficié du soutien politique nécessaire.

ii. Proposition conjointe du Mexique et de la Norvège

184. A Copenhague, le Mexique et la Norvège ont décidé de proposer un modèle commun pour le financement relatif aux changements climatiques. Le modèle, qui vise à créer un fonds vert pour le financement des mesures d'adaptation aux changements climatiques et d'atténuation de ceux-ci dans les pays en développement, sera fondé sur les contributions provenant de différentes sources complémentaires de financement : financement budgétaire, ventes aux enchères nationales et internationales des unités de quantité attribuée, et autres sources semblables. Le fonds démarrerait avec environ 10 milliards de dollars en 2013, pour atteindre 30 à 40 milliards de dollars d'ici à 2020. L'objectif de ce modèle est de renforcer la certitude et la prévisibilité du financement relatif aux changements climatiques, et de garantir des ressources disponibles adéquates et suffisantes.

185. Bien que cette proposition semble intéressante, des lacunes ont été observées et la proposition serait considérablement améliorée si ces lacunes pouvaient être comblées. Le modèle ne précise pas comment le décaissement des fonds s'effectuera, et il ne propose pas de mécanisme de conformité ou de dispositions concernant le suivi, la notification et la vérification. Même si le modèle est axé sur les activités d'adaptation dans les pays les moins avancés et les pays les plus vulnérables, aucune mention n'est faite au sujet du financement à court terme, ni au sujet de la recherche d'un équilibre entre l'adaptation et l'atténuation. D'autre part, bien que la vente des unités de quantité attribuée soit une source fiable de financement, aucune suggestion n'a été émise en ce qui concerne le pourcentage des unités de quantité attribuée qui doit être mis de côté pour financer ce fonds vert.

Tableau 3

Résumé des propositions et des options sur le financement soumises par certaines Parties

	Parties	Favorable à l'Afrique	Non favorable à l'Afrique	Favorable avec modifications	Remarques
Finance	Le Groupe des 77 et la Chine	Contributions par les pays développés comprises entre 0,5 et 1% du PIB Susceptible de lever le plus de fonds pour l'Afrique Principes d'équité et de responsabilités communes mais différenciés Accès direct, rôle de la Conférence des Parties Ressources nouvelles et additionnelles Création d'un nouveau mécanisme	Les contributions nationales budgétaires peuvent être facilement détournées; approche risquée		Les anciennes promesses d'aide publique au développement n'ont pas été tenues. Nécessité d'avoir un mécanisme de conformité pour assurer le succès de la proposition
	Mexique	L'objectif principal est l'atténuation, mais l'adaptation est reconnue comme étant un objectif essentiel	Chaque pays doit apporter des contributions Repose fortement sur les contributions budgétaires	Si l'exigence de contribution des pays en développement est retirée L'objectif principal est l'atténuation	Si la proposition est modifiée, elle pourrait être associée aux autres mécanismes proposés. Les pays développés étaient réticents à l'idée de soutenir la création de nouvelles institutions, mais leur position a changé avec la création d'un Fonds Vert dans le cadre de l'Accord de Copenhague
	Norvège	Fiabilité et prévisibilité des revenus L'ampleur des revenus à collecter est importante Innovant			Cette proposition est compatible et peut être combinée à toutes les autres propositions
	Suisse	Financement de l'adaptation	Moins prévisible et fiable car les fonds sont collectés par les trésoreries nationales Taxe uniforme incluant les pays en développement Manque d'équité	Introduit des taux d'imposition plus élevés pour les pays dont les émissions historiques sont plus importantes	La proposition ne tient pas compte des émissions historiques

Parties	Favorable à l'Afrique	Non favorable à l'Afrique	Favorable avec modifications	Remarques
AOSIS	Principe du pollueur-payeur Organe placé sous l'autorité et la gouvernance de la Conférence des Parties Multifenêtres Décaissements sous forme de subventions Priorité donnée aux pays les moins avancés et aux petits Etats insulaires en développement			
Tuvalu	Inclusion des émissions de gaz à effet de serre provenant des combustibles utilisés par l'aviation et la navigation maritime (connus sous le nom de « combustibles de soute »), dont sont exempts les pays les moins avancés et les petits Etats insulaires en développement Organe placé sous l'autorité et la direction de la Conférence des Parties Priorité donnée à l'adaptation			
Royaume-Uni		Une combinaison des propositions du Mexique et de la Norvège Ne se concentre pas sur l'adaptation ou sur les programmes d'action nationaux d'adaptation	Si le principe du pollueur-payeur est introduit	
Mexique et Norvège	Revenus issus de certaines sources pouvant être potentiellement fiables et prévisibles; innovant Priorité donnée aux pays les moins avancés et aux petits Etats insulaires en développement Sources multiples ; REDD-plus	Manque de précision sur un certain nombre de questions Pas de financement à court terme; pas d'accès direct; pas de processus d'examen	Si les lacunes identifiées sont comblées; peut introduire la notion de responsabilité historique Introduction d'un financement à court terme; équilibre entre l'atténuation et l'adaptation	Nécessite d'être davantage élaborée et précisée

3. Analyse des différents scénarios de négociation susceptibles d'émerger au fur et à mesure de l'avancée des négociations, et propositions de compromis pour le Groupe des pays d'Afrique

186. Un cadre institutionnel de financement permettant d'assurer l'application exhaustive, effective et continue de la Convention-cadre sur les changements climatiques est un autre domaine où il existe des divergences importantes entre les pays en développement et les pays développés. Les pays en développement veulent une structure complète, conforme aux dispositions de la Convention et placée sous la supervision directe et l'autorité de la Conférence des Parties. Le Groupe des 77 et la Chine avaient été les premiers à soumettre une proposition détaillée à sujet, en 2008. Les pays développés, quant à eux, préfèrent s'appuyer sur les institutions existantes, telles que le FEM et la Banque Mondiale³⁹. Quelques propositions également ont recommandé de réformer en partie les institutions existantes. Quelques pays développés (les États-Unis et l'Union Européenne) ont aussi suggéré que les pays en développement, à l'exception, en autres, des pays les moins avancés, devraient fournir des contributions à cette nouvelle structure financière. Ce sont quelques unes des différences d'opinion qui existent entre les pays développés et les pays en développement. A Copenhague, la plupart des débats ont porté sur les arrangements institutionnels, et les mêmes divergences de point de vue sont à nouveau apparues. Un document non officiel a finalement été rédigé, sur la volonté de rendre le mécanisme de financement opérationnel, la création d'un fonds ou de fonds, la gouvernance et d'autres questions. On peut donc s'attendre à ce que les négociations sur le financement soient très difficiles. Cependant, compte tenu de la percée réalisée lors des négociations de Copenhague, avec la création d'un Fonds Vert pour le climat au titre de l'Accord de Copenhague, et l'établissement d'un comité de haut niveau, il est possible d'envisager un accord concernant la création de nouveaux mécanismes.

187. Les paragraphes suivants présentent quelques scénarios et options éventuels.

188. Une des questions cruciales en matière d'arrangements institutionnels réside dans la décision de choisir entre le renforcement des mécanismes existants, préconisé par les pays développés, et la création de nouveaux mécanismes, y compris de nouveaux fonds consacrés à des objectifs spécifiques⁴⁰. Il est probable que les institutions financières relatives aux changements climatiques continueront à fonctionner au moins pendant un certain temps. Cependant, l'accord obtenu à Copenhague au sujet de l'assistance financière aux pays en développement montre qu'il est possible de parvenir à un accord sur la création de nouveaux mécanismes. Les pays en développement ont de ce fait beaucoup à gagner en préconisant la création d'une structure de financement robuste et effective, qui tienne compte de leurs préoccupations.

189. Pendant la période qui a précédé la Conférence de Copenhague, il existait quelques indices présageant une fusion entre les propositions du Mexique et de la Norvège. Maintenant que cette fusion s'est produite, le groupe des pays d'Afrique doit examiner les lacunes qui avaient été identifiées auparavant, afin de déterminer comment cette nouvelle proposition pourrait profiter au continent africain et contribuer à la lutte contre les changements climatiques.

190. En ce qui concerne les scénarios et le financement public des mesures d'atténuation, le scénario idéal serait un financement de l'ordre de 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020, et de 15 milliards de dollars à moyen terme, sans double comptage. Le plus mauvais scénario envisageable serait celui dans lequel aucune promesse de financement des mesures d'atténuation ne serait obtenue, signifiant que le financement de ces mesures dépendrait uniquement du marché. Un bon scénario consisterait à obtenir 60 milliards de dollars par an d'ici à 2020, 10 milliards de dollars à moyen terme, sans double comptage explicite, mais comprenant au moins une reconnaissance des coavantages. Un mauvais scénario consisterait à recevoir des larges promesses de financement, faisant l'objet d'un double comptage explicite, sans financement public pour soutenir les mesures d'atténuation.

191. S'agissant du financement des mesures d'adaptation, le scénario idéal consisterait à parvenir à un accord sur un montant de 67 milliards de dollars par an d'ici à 2020, comme demandé par le groupe des pays d'Afrique; ce financement serait nouveau et additionnel à l'aide publique au développement, et comprendrait des décaissements sous forme de subventions, comme l'a proposé le groupe des pays d'Afrique. Le plus mauvais scénario envisageable serait celui dans lequel aucunes ressources financières nouvelles et additionnelles ne seraient proposées par les pays développés, et le peu de financement obtenu serait versé sous forme de prêts. Un bon scénario serait d'obtenir 50 milliards de

39 Voir ENB. Résumé de la Conférence de Copenhague: 7–19 Décembre 2009, 30 p.

40 CCNUCC. Négociations sur les questions du financement dans le cadre du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme: un aperçu, Paris, Septembre 2009, 9 p.

dollars par an d'ici à 2020, et que la majorité des fonds soit versée sous forme de subventions. Un mauvais scénario serait d'obtenir 40 milliards de dollars par an d'ici 2020, que ces fonds ne soient pas additionnels à l'aide publique au développement, et qu'ils soient versés sous forme de prêts, sans système d'assurance.

4. Conclusions et recommandations

192. En s'appuyant sur un examen des différentes propositions, des conclusions sont tirées et des recommandations sont formulées ci-dessous.

193. Il est très important de pouvoir mesurer les contributions fournies par les Parties visées à l'annexe I, si l'on veut s'assurer que la proposition du Groupe des 77 et la Chine et les propositions semblables deviennent effectives. Les anciennes promesses d'aide publique au développement n'ont pas été tenues, car elles n'avaient pas été effectivement évaluées, ou soumises à un processus de suivi, de notification et de vérification.

194. La vente aux enchères des unités de quantité attribuée est un mécanisme innovant qui pourrait recevoir l'appui du groupe des pays d'Afrique, car il représente un moyen plus fiable et plus prévisible de générer des revenus. L'argent récolté n'est pas d'origine nationale, par principe, et sa traçabilité ne peut pas être établie. Cela signifie que la version conjointe des propositions du Mexique et de la Norvège pourrait être approuvée, si certaines lacunes identifiées étaient comblées.

195. De même, la génération de revenus grâce aux prélèvements, aux taxes et aux redevances pourrait constituer un moyen de financement véritablement prévisible, et cette approche devrait être dûment prise en compte. Cependant, il existe un risque que les fonds soient moins prévisibles que ceux générés par dans le cadre d'un processus véritablement international, vu que les recettes des impôts seront recueillies d'abord par les trésoreries nationales.

196. En ce qui concerne les arrangements institutionnels, il est probable que les institutions existantes vont continuer de fonctionner au moins pendant un certain temps. Cependant, la percée significative réalisée à Copenhague, grâce au financement anticipé et à la création du Fonds Vert pour le climat au titre de l'Accord de Copenhague, signifie que les négociateurs des pays en développement peuvent maintenir leur position concernant la nécessité de mettre en place des nouvelles institutions ayant une fonction clairement définie et une structure de gouvernance robuste.

F. Renforcement des capacités

1. Analyse des préoccupations et des positions de négociation

197. Les projections indiquent que les incidences des changements climatiques seront importantes, et très probablement catastrophiques pour le continent africain. Les ramifications économiques, sociales, et environnementales des changements climatiques seront considérables, étant donné la faible capacité d'adaptation du continent africain et sa faible capacité à répondre efficacement à ces changements.

198. Dans le processus de la Convention-cadre sur les changements climatiques, il existe un consensus au sujet de la nécessité de renforcer les capacités, pour pouvoir faire face au changement de l'environnement mondial, notamment dans les régions les plus vulnérables du monde. Toutefois, bien que la nécessité de soutenir les pays les plus vulnérables afin de renforcer leur résilience face aux changements climatiques ait été reconnue dès le début, le renforcement des capacités a seulement été inscrit à l'ordre du jour des débats en 1999, à la cinquième session de la Conférence des Parties.

199. Plusieurs propositions concernant les quatre éléments constitutifs du Plan d'Action de Bali décrits plus haut comprennent des aspects relatifs au renforcement des capacités. Ainsi, la partie du texte de négociation relative au renforcement des capacités est l'une des plus courtes. Elle comprend des sous-parties sur les principes, le champ d'application du soutien apporté au renforcement des capacités, les arrangements institutionnels, l'évaluation du soutien et des mesures, et les ressources financières.

200. Certains domaines où une convergence serait possible ont été identifiés pendant les pourparlers de Bonn. Ils comprennent les principes tirés de la décision 2/CP.7, qui concernent les besoins des pays les moins avancés, le renforcement institutionnel, le renforcement des capacités afin de pouvoir élaborer et mettre en œuvre des mesures, des plans et des programmes d'adaptation et d'atténuation, et la nécessité de faire rapport sur les activités menées et le soutien reçu.

201. Les domaines de divergence sont nombreux. Ils concernent : l'apport d'un soutien en matière de renforcement des capacités dans les pays en développement, ainsi que l'apport d'un soutien financier et en matière de transfert de technologie, lesquels sont des obligations juridiquement contraignantes

incombant aux pays développés, avec des conséquences en cas de non-conformité; la mise en place d'un mécanisme de soutien spécifique; la mise en place d'indicateurs de performance dans le cadre du processus de suivi, de notification et de vérification; l'établissement d'un fonds multilatéral spécifique; l'apport de ressources financières en matière de renforcement des capacités, placées sous la gouvernance de la Conférence des Parties; la question des indicateurs de performance afin d'évaluer le soutien apporté et la mise en œuvre des activités de renforcement des capacités.

202. La nécessité de renforcer les capacités humaines et institutionnelles afin de faire face aux effets néfastes des changements climatiques, a été l'une des demandes fondamentales formulée par les négociateurs des pays en développement et, en particulier, les négociateurs africains, dès le début des négociations sur les changements climatiques. A Bangkok et à Barcelone, les positions sont restées les mêmes. Des décisions ont été prises lors de la cinquième session de la Conférence des Parties, afin de gérer la question du renforcement des capacités d'une façon intégrée, et un accord a été atteint à la septième session de la Conférence des Parties, au sujet des cadres directeurs.

203. Dans ce contexte, les pays développés ont préconisé une approche intégrée en matière de renforcement des capacités. En insistant sur le fait que la notion de renforcement des capacités se trouve dans chacune des parties du Plan d'Action de Bali, et que le renforcement des capacités devrait être intégré dans le texte de négociation et non pas isolé dans une partie distincte, les pays développés (Australie, Japon, Norvège, l'Union Européenne et d'autres pays) expriment de fait leur réticence à entamer des négociations qui se traduiront, pour eux, par de nouveaux engagements et une charge accrue. Les négociations sur le renforcement des capacités seront probablement très difficiles en raison des conséquences financières qui en découlent. La proposition consistant à déplacer le texte sur les ressources financières vers la partie sur le financement, et à créer des sous-parties sur le renforcement des capacités dans chacun des chapitres du texte de négociation est assez explicite. A la quinzième session de la Conférence des Parties, les Parties ont été incapables de parvenir à un accord sur ces mêmes questions, pour les mêmes raisons.

204. Le Groupe des 77 et la Chine ont indiqué qu'ils souhaitent que le renforcement des capacités soit examiné dans une partie distincte du texte de négociation. A cette fin, le Groupe a demandé une partie autonome et a proposé un mécanisme pour faciliter le financement.

205. En Afrique, les principales difficultés en matière de renforcement des capacités comprennent les obstacles liés au langage, un manque de ressources financière et humaines, un manque d'infrastructures dédiées à la recherche, un manque de communication entre le monde scientifique et la société, la faiblesse de la connexion entre les sciences et les politiques, et le manque de stratégies nationales clairement définies. En conséquence, les questions essentielles nécessitant d'être examinées devraient être : l'élaboration et la mise en œuvre de politiques pertinentes; la production, l'évaluation et la diffusion des connaissances scientifiques et techniques; l'intégration des connaissances scientifiques et techniques dans les politiques et les programmes de développement⁴¹.

2. Examen et classification des différentes propositions et options

206. Le renforcement des capacités est l'une des principales préoccupations des pays d'Afrique. Pourtant, les propositions spécifiques s'y rapportant figurent parmi les plus faibles dans les négociations. Comme mentionné plus haut, de nombreuses propositions relatives au renforcement des capacités ont été faites dans le cadre de chacun des éléments constitutifs du Plan d'action de Bali. Cependant, très peu de propositions ont été faites pour la partie du texte de négociation relative au renforcement des capacités. De fait, la Suisse suggère dans sa proposition que le renforcement des capacités devrait être incorporé dans les chapitres sur l'adaptation et l'atténuation.

207. Le Groupe des 77 et la Chine, dont le groupe des pays d'Afrique fait partie, est d'avis qu'un mécanisme spécifique de renforcement des capacités et de soutien devrait être créé, avec l'appui des pays développés Parties. Ce mécanisme proposé est destiné à gérer les besoins spécifiques des pays en développement Parties en matière de renforcement des capacités, en particulier dans les pays les moins avancés, les petits Etats insulaires en développement et les pays d'Afrique. Les activités ciblées comprendraient la formation (formation des formateurs au niveau infrarégional), les activités de mentorat et d'apprentissage par la pratique, entre autres mesures :

a) Responsabiliser les institutions compétentes à différents niveaux, compte tenu de la nécessité d'avoir des activités de renforcement des capacités autonomes à différents niveaux;

41 Scholes, Bob, et. al.- Global Environmental Change: including climate change adaptation in Sub-Saharan Africa. Pretoria: ICSU, 2008.-32 p.

- b) Renforcer l'observation, la recherche et la gestion des connaissances;
- c) Renforcer les capacités endogènes;
- d) Renforcer la communication, l'éducation et la sensibilisation à tous les niveaux, en particulier aux niveaux local et communautaire;
- e) Renforcer et utiliser les réseaux régionaux d'information et de partage des connaissances, y compris le partage des connaissances autochtones;
- f) Partager les données d'expérience, les informations et les meilleures pratiques des pays et des régions en développement, y compris l'Afrique, l'Asie, l'Amérique latine et les pays de l'Alliance des petits Etats insulaires;
- g) Evaluer, renforcer et mobiliser les capacités des installations et des institutions existantes pertinentes, dans les pays les moins avancés et dans les petits Etats insulaires en développement, en Afrique et dans d'autres pays en développement;
- h) Renforcer et utiliser des données pour effectuer une observation systématique, une alerte rapide, une modélisation, une préparation aux catastrophes, et une évaluation et un suivi des capacités;
- i) Renforcer les capacités de modélisation et les besoins d'évaluation en matière d'adaptation, d'atténuation, de financement et de technologie;
- j) Mettre au point des outils, des méthodologies et des technologies, et apporter un soutien pour leur application;
- k) Encourager et renforcer les approches participatives et intégrées dans les processus de planification et décisionnel, y compris une réelle participation de divers acteurs non gouvernementaux.

208. La proposition de l'Union européenne considère le renforcement des capacités comme étant continu, progressif et itératif. L'Union européenne reconnaît que le renforcement des capacités doit être impulsé par les pays, axé sur des besoins spécifiques, intégré dans la planification du développement, tout en prévoyant une large participation de toutes les parties prenantes. Ceci est conforme à la position des pays en développement, préconisant un renforcement des capacités pour les pays en développement, par les pays en développement.

209. En ce qui concerne les pays d'Afrique, par delà le renforcement des capacités des institutions africaines, il est urgent de traiter adéquatement les besoins des négociateurs africains, et de renforcer leurs capacités. Les négociateurs africains remplissent une fonction essentielle, en façonnant le régime applicable aux changements climatiques, de même qu'ils conditionneront en fin de compte l'application de la Convention aux niveaux local, national et régional. A cet égard, le groupe des pays d'Afrique devrait soumettre une proposition concernant le renforcement des capacités, basée sur ces éléments, afin de montrer de manière adéquate leur sérieux et leur capacité à pouvoir gérer les besoins de renforcement des capacités du continent africain, liés à l'application de la Convention.

3. Analyse des différents scénarios de négociation susceptibles d'émerger au fur et à mesure de l'avancée des négociations, et propositions de compromis pour le Groupe des pays d'Afrique

210. Il est possible que les divergences demeurent, en ce qui concerne l'approche (intégrée ou autonome) retenue pour gérer la question du renforcement des capacités dans les négociations. Cependant, puisque l'approche intégrée est susceptible de constituer un moyen plus efficace de traiter les questions relatives au renforcement des capacités, le groupe des pays d'Afrique souhaitera peut-être appuyer cette approche. D'autre part, très peu de propositions soutiennent l'idée que le renforcement des capacités devrait être traité comme un problème distinct; ceci conforte l'argument selon lequel les propositions relatives au renforcement des capacités devraient être examinées au titre des différents éléments du texte de négociation.

211. Lors des pourparlers de Barcelone, les participants ont mis l'accent sur l'application des dispositions relatives au renforcement des capacités et des arrangements institutionnels connexes. Une approche intégrée a été retenue à Bangkok, aboutissant à l'examen d'un document non officiel. Si les pays en développement souhaitent que leurs communications soient prises en compte sérieusement, ils doivent clairement montrer que les arrangements existants en matière de renforcement des capacités sont insuffisants. A cet effet, ils devront identifier des nouvelles fonctions et des besoins émergents que les institutions existantes ne seront pas en mesure de satisfaire, sachant que les pays développés sont réticents à l'idée de soutenir la création de nouveaux mécanismes comprenant l'apport de ressources

additionnelles. En conséquence, des arguments solides devraient être présentés pour les convaincre du contraire.

4. Conclusions et recommandations

212. Il existe un consensus au sujet du fait que les pays en développement ont besoin d'un renforcement des capacités pour pouvoir gérer adéquatement les incidences défavorables des changements climatiques et appliquer la Convention. Cette reconnaissance est manifeste dans plusieurs décisions de la Conférence des Parties. Il convient aujourd'hui de combler les lacunes dans l'application des dispositions relatives au renforcement des capacités, sachant que cette démarche nécessite un soutien financier et un transfert de technologie.

213. Le groupe des pays d'Afrique devrait souligner la nécessité de développer les ressources institutionnelles et humaines, par le biais d'un financement, d'une formation ciblée (y compris la formation des formateurs au niveau infrarégional), des activités de mentorat et d'apprentissage par la pratique, entre autres mesures. L'élaboration d'indicateurs de performance permettant d'assurer le suivi et d'évaluer le soutien apporté, ainsi que la réalisation des activités de renforcement des capacités, est importante également. Cela favorise l'efficacité des notifications et des informations en retour, afin de s'assurer que le soutien apporté est conforme aux dispositions de la Convention et que les effets souhaités se sont produits.

214. Il était prévu que le deuxième examen approfondi du cadre relatif au renforcement des capacités, adopté par les Parties à la septième session de la Conférence des Parties, soit terminé avant la quinzième session de la Conférence des Parties, tenue en décembre 2009. Cependant, la Conférence des Parties a décidé de reporter son examen et a prévu d'adopter ses résultats à sa seizième session. Les résultats de l'examen influenceront probablement les débats et les décisions qui seront adoptées au Mexique.

IV. Conclusions générales et recommandations de politique générale

215. Les négociations sur les changements climatiques ont atteint un stade critique. L'examen effectué a commencé par une analyse du projet de document de 53 pages sur l'action concertée à long terme, établi par le président à la sixième session du Groupe de travail spécial, et a continué au fur et à mesure que le texte a évolué en versions successives, rallongé par les propositions et les éclaircissements apportés par les Parties. Ces propositions ont été décrites et examinées dans une perspective africaine, afin que les positions de négociation africaines soient mieux informées. Sur la base de l'analyse des textes de négociation, les recommandations suivantes sont proposées:

A. Vision commune

216. Il est nécessaire de structurer les débats autour des principes d'équité et de responsabilités historiques des pays développés. Ceci contribuera à orienter les débats vers une vision commune, axée sur le droit des pays en développement à un développement durable et à une réduction de la pauvreté.

B. Adaptation

217. Les études récentes montrent que les coûts réels de l'adaptation seront probablement deux à trois fois plus élevés que les estimations faites à ce jour, notamment dans le cadre de la Convention-cadre sur les changements climatiques. Il est donc nécessaire d'adopter une position ferme en ce qui concerne les obligations des pays développés en matière d'atténuation, tout en exigeant la mise en œuvre des mesures d'adaptation, leur suivi, leur notification et leur vérification, compte tenu du caractère urgent et immédiat des besoins des pays les plus vulnérables. L'apport de ressources financières, techniques et en matière de renforcement des capacités par les pays développés Parties aux programmes d'adaptation menés dans les pays en développement devrait être une obligation juridiquement contraignante, susceptible de faire l'objet d'un suivi, d'une notification et d'une vérification. Ces ressources sont nécessaires pour gérer tous les domaines clés du programme d'action sur l'adaptation et devraient être nouvelles, adéquates, prévisibles et durables. Le montant suggéré de 67 milliards de dollars par an d'ici à 2020 est réaliste, et les négociateurs devraient maintenir leur position à ce sujet. Le groupe des pays d'Afrique souhaitera peut-être soutenir le renforcement des centres nationaux et régionaux, venant à l'appui du Programme d'action sur l'adaptation du continent africain.

C. Atténuation

218. Vu le faible niveau actuel des émissions de gaz à effet de serre produites par le continent africain, et du fait des opportunités offertes grâce aux mesures d'atténuation appropriées au niveau national, les négociateurs africains devraient préconiser l'expansion des catégories éligibles d'activités susceptibles de bénéficier de crédits carbone et d'autres mécanismes d'incitation internationaux, dans le cadre d'un traité sur les changements climatiques pour la période d'après 2012. Ces activités devraient comprendre la gestion durable des terres, et en particulier, l'agriculture durable, la gestion communautaire des forêts, et les programmes de boisement et de reboisement. Ainsi, il est possible d'utiliser des approches sectorielles pour assurer la mise en œuvre des mesures d'atténuation appropriées au niveau national. A cette fin, les pays d'Afrique devraient commencer à préparer des études sectorielles afin d'identifier des activités ciblées, en vue de tirer pleinement parti des mesures d'atténuation appropriées au niveau national.

219. Dans le même temps, en tant que continent le plus vulnérable face aux changements climatiques, l'Afrique devrait exiger une réduction considérable des émissions des pays visés à l'annexe I. Pour de nombreux pays visés à l'annexe I, il existe d'ores et déjà un fossé important entre les objectifs énoncés dans le cadre du Protocole de Kyoto et les émissions actuelles de ces pays (voir le tableau 4 ci-dessous). Pour parvenir à une réduction des émissions de 85% d'ici à 2050, il faudra parvenir à une réduction nette des émissions de 4,6% par an, ce que de nombreux pays ne pourront pas faire, à moins que certaines mesures très strictes ne soient prises, en termes de substitution des combustibles fossiles par des solutions de remplacement économisant de l'énergie.

Tableau 4
Tendances actuelles des émissions de gaz à effet de serre par pays, en pourcentage de réduction ou d'augmentation par rapport aux niveaux de 1990

<i>Pays</i>	<i>Objectif de Kyoto</i>	<i>2006</i>
Allemagne	-21%	-18,5%
Australie	+8%	+8%
Autriche	-13%	+15,2%
Belgique	-7,5%	-6%
Bulgarie	-8%	-46,2%
Canada	-5,2%	+35%
Croatie	-5%	
Danemark	-21%	+1,7%
Estonie	-8%	-55,7%
Espagne	+15%	+49,5%
Etats-Unis	-7%	17%
Fédération de Russie	0%	
Finlande	0%	+13,1%
France	0%	-4%
Grèce	+25%	+24,4%
Hongrie	-6%	-31,9%
Irlande	+13%	+25,5%
Islande	+10%	-
Italie	-6,5%	+9,9%
Japon	-6%	+13%
Lettonie	-8%	-55,1%
Liechtenstein	-8%	-
Lituanie	-8%	-53%
Luxembourg	-28%	+1,2%
Monaco	-8%	
Norvège	+1%	+9%
Nouvelle Zélande	0%	-13% (est. 2012)
Pays-Bas	-6%	-2,6%
Pologne	+ 6%	-28,9%
Portugal	+ 27%	+38,3%
République Tchèque	-8%	-23,7%

<i>Pays</i>	<i>Objectif de Kyoto</i>	<i>2006</i>
Roumanie	-8%	-43,7%
Royaume-Uni	-12,5%	-16%
Slovaquie	-8%	32,1%
Slovénie	-8%	+1,2%
Suède	+4%	-8,9%
Suisse	-8%	
Ukraine	0%	
Union européenne	-8%	-7,7%

Source: Futur Facteur 4, 2009.

D. Financement

220. En ce qui concerne les nouveaux mécanismes de financement qui ont été proposés, les négociateurs africains devraient examiner les mécanismes suivants :

a) Un soutien apporté aux mécanismes destinés à lever des fonds, fondés sur une vente aux enchères des unités de quantité attribuée et sur les taxes sur les émissions résultant du transport maritime et aérien international, car ils peuvent potentiellement fournir des ressources nouvelles, prévisibles et additionnelles pour répondre à leur besoins financiers;

b) Un soutien apporté à la proposition mexicaine, sous réserve que l'exigence d'une contribution financière des pays en développement soit retirée, laquelle suggère qu'un tel fonds devrait être relié à des mécanismes innovants, pour éviter d'exercer des pressions trop fortes sur les financements publics, et pour que davantage de fonds soient consacrés aux mesures d'adaptation; la proposition mexicaine-norvégienne faite à Copenhague, relative au financement, pourrait constituer une proposition modèle, en raison de la fiabilité et la prévisibilité potentielles des flux financiers, au titre de cette proposition. Le groupe des pays d'Afrique pourrait examiner la façon dont les lacunes contenues dans cette proposition, en matière d'accès direct aux ressources, de suivi, de notification et de vérification, de financement à court terme et de processus d'examen, pourraient être gérées;

c) La proposition du Groupe des 77 et la Chine, qui est dans l'intérêt de l'Afrique. Cependant, une trop forte dépendance à l'égard des contributions budgétaires peut être risquée, car les fonds peuvent être facilement détournés vers d'autres activités de financement importantes;

d) Puisqu'une position ferme et unifiée s'avère cruciale pour pouvoir générer le financement requis, le groupe des pays d'Afrique souhaitera peut-être examiner la possibilité de constituer des alliances avec d'autres Parties, afin d'encourager l'apport de ressources suffisantes dans le cadre du financement de l'adaptation. Le groupe doit continuer de préconiser un financement adéquat basé sur des subventions, pour appuyer les mesures d'adaptation;

e) Un soutien continu apporté à une nouvelle structure institutionnelle, chargée de superviser les flux financiers et gérée par la Conférence des Parties, tout en gardant à l'esprit le fait que les fonds existants vont probablement fonctionner encore pendant un certain temps;

f) Une insistance continue au sujet d'un accès direct aux ressources financières et de l'allocation équitable des ressources financières;

g) Une pression continue exercée sur les pays développés Parties, pour qu'ils respectent leurs engagements pris par le passé, afin de renforcer la confiance et d'établir un rapport de confiance. Les pays d'Afrique Parties auront beaucoup à gagner en s'exprimant d'une seule voix, et en formant des alliances avec d'autres pays en développement Parties.

E. Mise au point et transfert de technologies

221. Le groupe des pays d'Afrique devrait mettre l'accent sur le développement et le déploiement des technologies d'adaptation, et sur un accès garanti aux sources d'énergie et aux services énergétiques, grâce au déploiement des technologies d'énergies propres et renouvelables. Il est dans l'intérêt des pays d'Afrique de formuler des nouvelles propositions, afin d'avancer sur cette question.

F. Renforcement des capacités

222. Le renforcement des capacités devrait être continu, progressif, itératif, impulsé par les pays et axé sur des besoins spécifiques. Il devrait être intégré dans le processus de planification du développement et comprendre une large participation de toutes les parties prenantes. En tant que continent le plus vulnérable face aux changements climatiques, l'Afrique devra prendre des mesures d'urgence et immédiates pour renforcer sa résilience face aux changements climatiques et pour s'adapter à ceux-ci.

223. Il existe un besoin immédiat et urgent de gérer adéquatement les besoins des négociateurs africains, et de créer et renforcer leurs capacités de négociation, vu leur rôle essentiel dans l'élaboration du régime applicable aux changements climatiques et, en fin de compte, dans la mise en œuvre de la Convention aux niveaux local, national et régional. A cet égard, le groupe des pays d'Afrique devrait élaborer une proposition solide et exhaustive sur le renforcement des capacités, afin de montrer leur sérieux et leur capacité à pouvoir gérer cette question importante.

224. Dans la plupart des cas, les positions adoptées par le groupe des pays d'Afrique paraissent minimalistes. Le groupe souhaitera peut-être examiner la possibilité d'accroître ses ambitions, car seuls les objectifs les plus ambitieux seront en mesure d'aboutir aux résultats souhaités.

Annexe

Bref examen et analyse de l'Accord de Copenhague

Historique

1. La Conférence de Copenhague de décembre 2009 avait comme objectif de fixer une échéance pour les négociations qui avaient commencé dans le cadre d'un processus à deux voies, afin d'aboutir à un traité juridiquement contraignant. Pour le secrétariat de la Convention-cadre sur les changements climatiques et de nombreux participants, quatre résultats étaient escomptés de la quinzième session de la Conférence des Parties⁴²:

a) Des objectifs chiffrés ambitieux concernant les émissions des pays développés : une réduction des émissions mondiales de 40% par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2020, en vue de limiter la hausse de la température mondiale à 2°C;

b) Un financement fiable et prévisible pour appuyer les mesures d'atténuation et d'adaptation dans les pays en développement, et la fourniture de 10 milliards de dollars par an d'ici à 2013, nécessaire pour prendre des mesures immédiates;

c) Une réduction de la déforestation de 50% d'ici à 2020 et l'arrêt complet de la déforestation d'ici à 2030, comprenant un soutien financier international;

d) La mise en place d'un cadre juridique ou d'un mécanisme de suivi et de vérification des engagements financiers et des engagements de réduction des émissions.

2. Lorsque les débats sont parvenus à une situation de blocage et qu'il est clairement apparu qu'aucun accord ambitieux ne serait conclu lors des derniers jours de négociations à Copenhague, l'Accord de Copenhague a été conclu par quelques chefs d'Etat afin d'éviter un résultat catastrophique. A l'ultime séance plénière de la Conférence des Parties, aucun consensus n'avait été atteint au sujet de l'Accord, en raison de son contenu et de la perception selon laquelle le processus ayant conduit à son adoption n'avait pas été suffisamment inclusif. Les pays Parties ont finalement pris note de l'Accord, sans l'adopter officiellement, tout en décidant de poursuivre les débats dans le cadre de l'approche à deux voies du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme et du Groupe de travail spécial des nouveaux engagements des Parties visées à l'annexe I au titre du Protocole de Kyoto. L'Accord lui-même n'est donc pas juridiquement contraignant.

3. Les paragraphes ci-dessous fournissent un bref aperçu et analyse de l'Accord de Copenhague, en tenant compte des fortes attentes de la communauté internationale à l'égard de la Conférence et des conséquences et des domaines d'intérêt éventuels de l'Accord pour le continent africain.

I. Grandes lignes de l'Accord

4. L'Accord est un texte politique que certains considèrent comme fournissant les grandes lignes d'un futur accord sur la lutte contre les changements climatiques. Sur le fond comme sur la forme, ce texte a été contesté par de nombreux pays Parties, y compris certains pays en développement; le Venezuela, la Bolivie, Cuba, le Soudan, Tuvalu et le Nicaragua ont été les chefs de file de cette opposition.

A. Atténuation

5. L'Accord prévoit de limiter la hausse de la température mondiale à 2° C, compte tenu des données scientifiques sur les changements climatiques. Cependant, les dispositions relatives aux mesures d'atténuation des pays développés Parties ne quantifient pas les objectifs de réduction des émissions à long terme. Les pays développés ne sont pas non plus tenus de respecter des objectifs de réduction des émissions juridiquement contraignants, et aucune date n'a été fixée concernant un pic des émissions mondiales. Bien que l'Accord ne prévoient pas d'objectifs chiffrés de réduction des émissions pour les Parties, il demande à la fois aux pays développés et aux pays en développement de soumettre leurs objectifs chiffrés en matière de réduction des émissions d'ici à 2020, lesquels seront joints à

42 Voir 1. La Conférence de presse d'Yvo de Boer sur les attentes de la quinzième session de la Conférence des Parties, le 9 décembre 2009, disponible à l'adresse : <http://www.comfu.org/index.php/videos/104-Yvo+de+Boer+briefs+the+press+on+expectations+for+the+Copenhagen+climate+change+conference?userid=111>; 2.- FARACO, Benoit. « Analyse des résultats de Copenhague ». FNH, Décembre 2009, 5p.

l'Accord. Une évaluation rapide de l'impact des promesses de réduction faites par les pays développés comme par les pays en développement à ce jour, montre qu'une réduction des émissions de 13% seulement serait réalisée, comparée au niveau requis de réduction de 40% d'ici à 2020⁴³.

6. En ce qui concerne les mesures d'atténuation appropriées au niveau national, l'Accord reflète la position consensuelle selon laquelle ces mesures devraient être consignées dans un registre et les mesures d'atténuation appropriées au niveau national ayant bénéficié d'un soutien devraient être évaluées dans le cadre d'un processus de suivi, de notification et de vérification.

B. Adaptation

7. L'adaptation est reconnue dans l'Accord, notamment en ce qui concerne les pays les plus vulnérables. Une coopération internationale renforcée est nécessaire, et le soutien apporté devrait provenir des pays riches.

C. Mise au point et transfert de technologies

8. L'Accord crée un mécanisme de technologie, destiné à accélérer la mise au point et le transfert de technologies, afin d'appuyer les mesures d'atténuation et d'adaptation. Cependant, aucune précision n'est apportée sur la façon de parvenir à cet objectif.

9. Comme mentionné plus haut, quelques progrès ont été accomplis en matière de transfert de technologie. Ceci dit, cependant, la question la plus importante à traiter pour parvenir à un régime ambitieux pour la période d'après 2012, concerne le niveau de financement. D'autres questions incluent les droits de propriété intellectuelle et la structure, la gouvernance et la portée du mécanisme de technologie proposé.

D. REDD-plus

10. L'importance de l'initiative REDD-plus, appuyée par une démarche fondée sur le marché, a été reconnue dans l'Accord. Les débats sur cette question, au titre de la Convention-cadre sur les changements climatiques ont bien avancé, y compris des décisions sur des orientations méthodologiques essentielles pour les pays en développement, bien que ceci ne soit pas reflété dans l'Accord. En ce qui concerne le financement, les premières indications suggèrent que 20% du fonds à court terme (voir le titre E sur le financement ci-dessous) qui sera créé au titre de l'Accord seront alloués aux activités menées dans le cadre de REDD-plus⁴⁴.

E. Financement

11. L'assistance financière a été proclamée par certains comme étant la partie la plus réussie de l'Accord⁴⁵. L'Accord crée un engagement collectif des pays développés de fournir des ressources nouvelles et additionnelles, afin de financer les mesures d'atténuation et d'adaptation dans les pays en développement. Un montant de 30 milliards de dollars sera consacré aux financements à court terme, pour la période 2010-2012. Dans ce contexte, le financement de l'adaptation sera destiné en priorité aux pays les plus vulnérables. En ce qui concerne le financement à long terme, un montant de 100 milliards de dollars par an sera mobilisé d'ici à 2020. Bien que le niveau des chiffres convenus reste faible, l'Accord tient compte des promesses faites par les pays développés de financer les activités d'atténuation et d'adaptation dans les pays en développement. Ce financement sera aussi disponible pour des activités menées dans le cadre de l'initiative REDD-plus dans les pays en développement. Enfin, l'Accord prévoit de créer un Fonds vert de Copenhague, en tant qu'organe chargé d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier de la Convention-cadre sur les changements climatiques.

12. L'Accord souligne que le financement apporté aux pays en développement doit être adéquat, prévisible et durable et qu'il devrait provenir de ressources nouvelles et additionnelles – conformément aux principes approuvés par le groupe des pays d'Afrique. Cependant, aucune précision n'a été apportée sur la manière de lever des fonds, ou sur la façon de gérer le Fonds vert pour le climat.

43 Houser, Trevor.- Evaluating Copenhagen: Does the Accord Meet the Challenge? Disponible à l'adresse: <http://www.iie.com/realtime/?p=1173>.

44 Voir les rapports du Programme sur le couvert forestier mondial, disponible à l'adresse : <http://www.globalcanopy.org/main.php?m=120&sm=169&blid=49>.

45 ENB, Résumé de la Conférence de Copenhague, 7-19 décembre 09, 30 p. Disponible à l'adresse : <http://www.iisd.ca/vol12/enb12459e.html>

13. Selon les informations disponibles à ce jour, certains pays ont d'ores et déjà fait des promesses de financement. Ces pays comprennent l'Allemagne, les Etats-Unis, la France, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et l'Irlande du Nord, et l'Union européenne. En date du 4 mars 2010, le montant total des engagements financiers s'élevait à : 8,15 milliards de dollars pour 2010; 8,42 milliards de dollars pour 2011; et 7,28 milliards de dollars pour 2012⁴⁶. Bien que ces engagements soient clairement énoncés, l'exécution des promesses reste incertaine et le caractère additionnel des fonds alloués doit être précisé, ainsi que leur pérennité et leur gouvernance⁴⁷. Dans ce contexte, en ce qui concerne la gestion des engagements à long terme, il convient de noter que l'Organisation des Nations Unies a mis en place un groupe consultatif de haut niveau sur le financement relatif aux changements climatiques, dirigé par l'Ethiopie et le Royaume-Uni. Ce groupe de travail est chargé d'élaborer un plan pour le mécanisme financier, qui sera examiné par la Conférence des Parties à sa seizième session.

II. Conséquences de l'Accord pour l'Afrique

14. Au 25 mars 2010, 117 pays (y compris les 27 Etats membres de l'Union européenne) vont probablement s'engager, ou se sont déjà engagés dans le cadre de l'Accord de Copenhague⁴⁸, représentant 83,25% des émissions à l'échelle mondiale. Parmi ces pays, 30 d'entre eux sont des pays d'Afrique. Cinq pays – Cuba, les îles Cook, l'Equateur, le Koweït et Nauru – ont indiqué qu'ils ne s'associeraient pas à l'Accord.

15. Bien que l'Accord de Copenhague soit considéré par de nombreux pays et observateurs comme étant un accord faible, vu l'absence de contenu substantiel et du fait de sa nature non juridiquement contraignante, ce texte est actuellement soutenu par de plus en plus de pays, y compris des pays d'Afrique. En conséquence, les pays d'Afrique les plus vulnérables et qui soutiennent les deux voies de négociations du Groupe de travail spécial doivent apporter des éclaircissements sur leur position respective concernant l'Accord. Si le processus de négociation de l'Accord de Copenhague écarte complètement les deux voies de négociations prévues dans le cadre de la Convention-cadre sur les changements climatiques, les pays africains Parties doivent veiller à ce que le processus de l'Accord de Copenhague conduise à l'adoption d'un traité juridiquement contraignant, comprenant des engagements plus fermes des pays développés en matière d'atténuation et de financement, et un cadre de politique mondiale relative au climat robuste en matière de financement. Cependant, l'approbation de cet accord faible réduira la capacité du continent africain à parvenir à des objectifs chiffrés de réduction des émissions plus ambitieux pour les pays développés. Pour pouvoir aller de l'avant, il conviendrait donc de rechercher des alliances avec d'autres pays ou groupes de pays vulnérables.

46 WRI. Résumé des promesses de financement en matière de changements climatiques, faites par les pays développés, 4 pages. Disponible à l'adresse: <http://www.wri.org/stories/2010/02/summary-climate-finance-pledges-put-forward-developed-countries>.

47 Roberts, J.T., Stadelmann, M., Huq, Saleem.- Copenhagen's Climate Finance Promise: Six Key Questions.- IIED Briefing, February 2010. Disponible à l'adresse: <http://www.iied.org/pubs/pdfs/17071IIED.pdf>

48 <http://www.usclimatenetwork.org/policy/Copenhagen-accord-commitments>.

Bibliographie

- AMCEN (2008) "Plateforme africaine sur le climat à Copenhague". Confidentiel. Alger: AU.
- APF. "Les défis du climat pour l'Afrique: de Bali à Copenhague". Rome: APF, 2009. 25 p. Disponible à: http://unfccc.int/files/meetings/ad_hoc_working_groups/lca/application/pdf/africa_group_communication_lca_april_2009.pdf
- APF. "Les défis du climat pour l'Afrique: de Bali à Copenhague". Rome: APF, 2009, 24 p.
- APF. "Action renforcée en matière d'adaptation aux changements climatiques". Addis Abeba: APF, 2009, 6 p. Document d'information pour la session extraordinaire accueillie par ECA, septembre 2009, Addis Abeba.
- APF.- Action renforcée en matière d'atténuation des changements climatiques.- Addis-Abeba: APF, 2009.- 5 p.
- APF. "Les changements climatiques et l'Afrique". Berlin: APF, 2007, 28 p.
- CCC. "Une analyse de l'adaptation en tant que réponse face aux changements climatiques", ed. Bosello, Francesco et al. Copenhague: CCC, 2009, 77 p.
- CLIMATICO. "Résultats de Copenhague : analyse de la COP 15 en termes de coopération à long terme", Janvier 2010, 28 p. Disponible à l'adresse: <http://www.climaticoanalyse.org>.
- Document FCCC/AWGLCA/2009/8, suivi du texte révisé FCCC/AWGLCA/2009/INF.1. Disponible à l'adresse: http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/3594.php?rec=j&prire=600005358#beg
- ECO, 28 September, 2009.
- Earth Negotiations Bulletin, "Summary of the Bonn climate change talks: 10–14 August 2009", Disponible à l'adresse: <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb12427e.pdf>
- Earth Negotiations Bulletin, "Summary of the Bonn climate change talks", vol. 12 n. 427, Disponible à l'adresse: <http://www.iisd.ca/vol12/enb12427e.html>
- Earth Negotiations Bulletin, "Summary of the Copenhagen climate change Conference: 7–19 December 2009, 30 p. Disponible à l'adresse: <http://www.iisd.ca/vol12/enb12459e.html>
- Field. "REDD-plus briefing paper". London: Field, 2009. 11 p. Disponible à l'adresse: <http://www.field.org.uk/work-areas/climate-change-and-energy/climate-change/redd>
- Futur Facteur 4. "Note de décryptage, V2: Options de négociation pour Copenhague", Paris: Futur Facteur 4, 2009, 40 p.
- Guerin, Emmanuel; Wemaere, Matthieu. "The Copenhagen Accord: what happened? Is it a good deal? Who wins and who loses? What is next?" IDDRI Le Debat, 8–9 December 2009, 10 p.
- Harmeling, Sven et al (2009). "Funding sources for international climate policy: a criteria-based analysis of the options discussed under the UNFCCC". Bonn: Germanwatch.
- Houser, Trevor. "Evaluating Copenhagen: does the Accord meet the challenge?" Disponible à l'adresse: <http://www.iiie.com/realtime/?p=1173>.
- IEPF. "What priorities for Africa in the negotiations? Possible amendments by African delegates on the Ad Hoc Working Group negotiating text". [Montreal]: IEPF, 2009. 10 p.
- IIED; Grantham Institute for Climate change. "Assessing the costs of adaptation to climate change: a review of the UNFCCC and other recent estimates". Martin Parry et. al (eds).- London: IIED; GICC; Imperial College, August 2009, 116 p.
- Omenya, Alfred. "Towards Copenhagen: little progress on issues of concern to Africa in Poznan climate talks". Nairobi: Eco-Build African Trust, 2008, 11 p.
- Pendleton, A, Retallack, S (2009) "Fairness in global climate change finance". Institute for Public Policy Research (IPPR).
- Roberts, J.T., Stadelmann, M., Huq, Saleem. "Copenhagen's climate finance promise: six key questions". IIED Briefing, February 2010. Disponible à l'adresse: <http://www.iied.org/pubs/pdfs/1707IIED.pdf>

- Scholes, Bob, et. al. "Global environmental change: including climate change adaptation in Sub-Saharan Africa." Pretoria: ICSU, 2008, 32 p.
- UK Department of Energy and Climate change (2009). "The Road to Copenhagen: the UK Government's case for an ambitious international agreement on climate change". Disponible à l'adresse: <http://centralcontent.fco.gov.uk/central-content/campaigns/act-on-Copenhagen/resources/en/pdf/road-full-document-pdf>
- UNECA. "Le financement de l'adaptation et de l'atténuation des changements climatiques en Afrique: principales questions et options pour les responsables politiques et les négociateurs". Addis Abeba: UNECA, 2009, 42 p.
- UNFCCC (2008). "Communication du Mexique au Groupe de travail spécial : propositions spécifiques sur l'action renforcée en ce qui concerne la fourniture de ressources financières et des investissements pour appuyer les mesures d'atténuation et d'adaptation et la coopération dans le domaine technologique". (FCCC/AWGLCA/2008/).
- UNFCCC (2009) "Négociations sur les questions financières dans le cadre du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme: un aperçu. Document d'information, Paris, septembre 2009, 9 p. Disponible à l'adresse: <http://www.oecd.org/dataoecd/14/63/43684029.pdf>
- UNFCCC (2009). "Application du Plan d'action de Bali et éléments constitutifs du texte convenu". FCCC/AWGLCA/2009/4 (part II), 18 March 2009. Disponible à l'adresse: <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca5/eng/04p02.pdf>
- UNFCCC (2009). "Eléments essentiels du texte de négociation". Soumis par l'Algérie au nom du groupe des pays d'Afrique, 8 avril 2009. Disponible à l'adresse: http://unfccc.int/files/meetings/ad_hoc_working_groups/lca/application/pdf/africain_group_communication_lca_april_2009.pdf
- UNFCCC (2007), Plan d'action de Bali. Disponible à l'adresse: unfccc.int/files/meetings/COP_13/application/pdf/cp_bali_action.pdf.
- UNFCCC (2007). "Investissements et flux financiers pertinents pour l'élaboration d'une réponse internationale efficace et appropriée face aux changements climatiques". Bonn.
- Winkler, Harald. "Climate change attenuation negotiations, with an emphasis on options for developing countries". Cape Town: ERC, 2008, 45 p.
- WRI. "Summary of climate finance pledges put forward by developed countries". 4 p. Disponible à l'adresse: <http://www.wri.org/stories/2010/02/summary-climate-finance-pledges-put-forward-developed-countries>.
-