

Coopération

Rien de nouveau sous le soleil



DAVID FARGUE/PALAVAS

Jaap Roimans

Chargé de programme, division Climat et énergie

Direction environnement et développement, ministère des Affaires étrangères*

Lun des engagements pris par les pays industrialisés dans la convention sur les changements climatiques est d'aider les pays en développement à faire face aux coûts de l'adaptation (article 4.4). Cet engagement se traduit parfois par une simple contribution financière de l'Etat au Fonds pour l'environnement mondial (FEM ou GEF en anglais), le mécanisme financier de la convention ; le ministère des Finances peut alors être chargé de fournir la contribution. Dans la plupart des Etats, cependant, la responsabilité est transférée au ministère en charge de la coopération au développement, avec des retombées sur la politique nationale de coopération.

La convention climat fixe ainsi le cadre de réflexion sur la coopération pour l'adaptation, mais elle est loin d'épuiser le sujet. Les négociations sur les modalités d'appli-

Pour aider les pays du Sud à faire face aux effets du réchauffement, le principe est de soutenir les initiatives locales et les projets de coopération existants. Quant au financement, il dépendra en partie du succès des « investissements propres » des industriels du Nord... dans les pays en développement.

cation du protocole de Kyoto, dont l'épisode le plus récent a eu lieu à La Haye en novembre 2000, donnent aux pays en développement l'occasion de revenir plus en détail sur ce qu'impliquent les engagements des pays industrialisés en matière d'adaptation. Les discussions tournent principalement autour de trois points clés.

En sait-on assez ? Le premier concerne l'identification des options d'adaptation. Il s'agit de savoir si l'on en sait assez pour agir, ou s'il convient de mieux connaître les impacts des changements climatiques avant d'élaborer et d'appliquer des politiques destinées à prévenir les dommages ou à limiter leur coût humain. Schématis-

quement, les pays en développement estiment que l'on en sait assez et que l'urgence justifie une action rapide, tandis que les pays développés ont tendance à juger que les impacts régionaux et locaux du changement climatique sont encore mal connus, en particulier pour les pays du Sud. Leur position reflète en partie une réticence à aborder la question du financement des actions d'adaptation. Mais elle traduit également une inquiétude sincère, le manque d'informations précises pouvant oblitérer l'efficacité des actions d'adaptation. La plupart des parties reconnaissent qu'en matière de protection du littoral face à la montée du niveau marin, on connaît aujourd'hui suffisamment le problème

pour agir. En revanche, de très fortes incertitudes demeurent quant aux impacts du changement climatique sur l'agriculture, sur les ressources en eau et sur la possible recrudescence des événements extrêmes. Sur ces trois points, la thèse des pays en développement selon laquelle on dispose de suffisamment d'éléments d'information est moins solide.

Le second point du débat international porte sur le financement de l'adaptation. Un progrès majeur a été accompli depuis un an, les pays industrialisés ayant enfin accepté d'inscrire cette question à l'ordre du jour des négociations. Les parties sont désormais d'accord pour trouver une solution, un préalable indispensable à la définition de modalités techniques. Il s'agit en

particulier de savoir si le financement doit couvrir le coût total des projets d'adaptation, ou uniquement le « coût incrémental », c'est-à-dire le coût supplémentaire dû à la prise en compte du risque climatique dans un projet de développement ordinaire. Ainsi, un Etat traditionnellement frappé par des inondations peut décider de construire des digues plus fortes et plus hautes qu'auparavant parce qu'il s'attend à ce que le réchauffement aggrave les inondations ; les fonds disponibles pour l'adaptation doivent-ils alors financer la totalité du coût des digues, ou uniquement le surcoût dû à la construction d'ouvrages plus robustes en prévision du changement climatique ? Avec tous les problèmes d'identification de la partie « incrémentale » du

coût du projet que cela pose. Cette question fait l'objet de débats houleux dans les négociations climatiques.

Le troisième point clé des discussions concerne le lien entre les actions d'adaptation et les programmes bilatéraux existant. D'un côté, les pays en développement plaident pour la mise à disposition de fonds nouveaux et additionnels. De l'autre, les pays développés estiment que la question climatique fait partie de l'agenda local pour le développement durable et qu'elle doit être abordée comme un élément parmi d'autres du programme général de coopération.

Vers un fonds d'adaptation. L'issue des débats sur le financement passe sans doute par la création d'un fonds d'adaptation. C'est un des éléments de la proposition de compromis présentée par Jan Pronk à La Haye. Ce fonds serait financé par un prélèvement sur les projets d'investissement réalisés dans le cadre du mécanisme de développement propre, qui permet aux pays du Nord de satisfaire au Sud, à moindre coût, leurs engagements de réduction d'émissions de gaz à effet de serre. C'est une manière assez habile et élégante de désamorcer la réticence des pays industrialisés à l'idée de financer l'adaptation. En outre, cette taxe sur les projets de développement propre aurait le mérite de faire appel à de nouvelles sources de financement provenant notamment des acteurs privés. Elle pose toutefois deux problèmes. D'abord, rien ne préjuge de la mesure dans laquelle les pays industrialisés seront enclins à recourir au développement propre pour satisfaire leurs engagements de réduction. Ensuite, certains pays en développement craignent que cette taxe ne revienne à prélever sur le mécanisme de développement propre des fonds qui leur étaient destinés pour les leur retourner par un autre canal, celui de l'adaptation... Un argument qui ne peut être écarté, mais qui ne prend pas en compte la disparité des situations : certains pays du Sud sont beaucoup plus attractifs que d'autres pour les investissements de développement propre. Or les besoins d'adaptation les plus pressants touchent précisément les pays les plus pauvres, les moins susceptibles d'attirer les investisseurs. Un fonds d'adaptation rétablirait donc un certain équilibre. Les discussions se poursuivent autour de cette proposition, et pourraient aboutir à la fin de la sixième conférence des parties, temporairement suspendue depuis La Haye. ■

*MinBula
BP 20061

2500 EB Den Haag – Pays-Bas
E-mail : ja.rooimans@minbuza.nl

Le recyclage de la coopération

● A l'heure actuelle, aucun projet de coopération n'est construit uniquement autour de la problématique de l'adaptation. Il s'agit toujours d'intégrer les effets du changement climatique dans les programmes de coopération existant. Les principaux domaines pris en compte sont la protection du littoral, suivi de l'impact du réchauffement sur l'agriculture, puis des conséquences sur les ressources en eau, et enfin de la recrudescence des événements extrêmes. En matière de gestion du littoral, la première option est d'élever la hauteur des digues. Mais cette solution technique et coûteuse prisée dans les pays du Nord est moins dans la tradition des pays du Sud. Ainsi au Bangladesh, con-

fronté depuis fort longtemps aux inondations, l'attitude consiste à développer des zones refuge. Comme il n'est pas toujours possible d'empêcher les inondations de survenir, on se prépare à leur faire face : les villages côtiers ont construit des centres communautaires sur les points les plus élevés possibles. Ils servent de lieu de vie commun en temps normal, et de refuge en cas d'urgence. La coopération cherche à renforcer ce système traditionnel de défense contre les inondations et de lui accorder une certaine priorité dans la perspective du réchauffement.

En matière de ressources en eau, le principe est là aussi d'adapter les projets existant aux impacts du réchauffement.

La disponibilité en eau va changer, avec tantôt un recul des précipitations globales, tantôt une hausse, comme aux Pays-Bas, ou encore des périodes de sécheresse et de pluies plus intenses. La première étape de la coopération est d'aider le pays à déterminer avec précision ces changements, puis à réfléchir à la manière d'adapter les systèmes d'irrigation à cette nouvelle donne.

En agriculture, les projets de coopération consistent à adapter les programmes d'extension agricole au réchauffement, à introduire des variétés plus résistantes à la chaleur, ou à alterner les cultures en fonction des saisons. Toujours pour adapter la coopération existante au changement climatique.

J. R.

Bi ou multilatéral ?

● Les projets d'adaptation au changement climatique font leurs débuts dans le monde de la coopération. L'essentiel des actions porte encore sur l'étude des impacts du réchauffement et des options d'adaptation possibles. Les programmes de coopération s'attachent donc principalement à aider les pays en développement à mener ces

études. Cela peut se faire soit sous la forme d'une contribution au Fonds pour l'environnement mondial, soit par le biais de la coopération bilatérale. Le système multilatéral est la clé de voûte du système, mais il est marqué par une forte inertie. Aussi les Etats les plus engagés dans la réflexion sur l'adaptation, comme les Pays-Bas, sont-ils particulière-

ment actifs dans le domaine de la coopération bilatérale. C'est aussi dans une certaine mesure le cas des Etats-Unis, mais pas tant pour financer des études d'impact que pour aider les pays en développement à faire l'inventaire de leurs émissions de gaz à effet de serre. Or pour les PED, l'urgence n'est pas là.

J. R.