

# Climat et développement

## Synthèse du séminaire

organisé par le Cired et l'Iddri, à Nogent-sur-Marne, 1<sup>er</sup> et 2 juillet 2002

### Enjeu

Comment intégrer les pays en développement (PED) dans un régime de coordination multilatéral ? Un régime « équitable », qui convienne à tous, peut-il être trouvé ? Quelle coopération entre le Nord et le Sud dans ce processus ? Sur la base de quelles motivations des uns et des autres ?

### Validité du concept *Development First*

Le concept *Development First* répond au raisonnement développé jusqu'à maintenant fondé sur les « bénéfices ancillaires » des politiques climatiques, motivé essentiellement par la volonté de relativiser les coûts de ces politiques en mettant en avant les conséquences positives sur le développement (emploi, santé, etc.). L'appréciation des projets à partir des coûts incrémentaux procédait de la même logique.

La discussion porte aujourd'hui sur l'intérêt d'inverser ce raisonnement et de partir des priorités de développement pour trouver des synergies avec les politiques climatiques. Dès lors, celles-ci ne sont plus interprétées comme des contraintes à la croissance mais comme des leviers en faveur du développement. Il s'agit d'enclencher des politiques doublement gagnantes du point de vue du développement et du changement climatique.

Cette approche peut permettre de rompre avec l'opposition Nord-Sud, gagnants-perdants, et d'enclencher un véritable processus de coopération.

Deux objections à ce raisonnement :

- les synergies sont « mécaniques » : tout développement des PED, impliquant des transferts de technologies, prendra spontanément une trajectoire sobre en énergie. L'important est donc le développement<sup>1</sup>. D'ailleurs le changement climatique est fondamentalement un problème d'inefficacité du développement<sup>2</sup>.
- Le concept de *Development First* n'apporte rien au processus d'élaboration d'un régime multilatéral équitable<sup>3</sup>. La vraie question est plus simplement : quelles sont les incitations en mesure d'assurer la participation des PED à un régime multilatéral.

---

<sup>1</sup> Kejun Jiang

<sup>2</sup> Ongulade Davidson

<sup>3</sup> Jonathan Pershing

## Place d'un régime multilatéral

Les questions non résolues par le régime de Kyoto, le retrait des Etats-Unis et l'extériorité des PED dans le processus conduisent à remettre à plat la réflexion sur l'architecture d'un nouvel accord pour l'après 2008-2012.

A ce stade, le débat porte moins sur l'architecture en elle-même (objectifs plus ou moins contraignants, fixes ou dynamiques, quotas, etc.) que sur une réflexion plus en amont concernant l'articulation entre l'élaboration d'un tel régime et la prise en compte des conditions particulières des pays et des stratégies nationales.

Un argument consiste à considérer que, dès le moment où on écarte l'idée d'intégrer seulement les principaux PED émetteurs de CO<sub>2</sub> (cf. plus loin) et que la question est de travailler sur un régime global pour l'ensemble des pays autour de principes universels, la diversité des situations de départ des pays rend l'exercice quasi-impossible, au moins à un horizon proche<sup>4</sup>. Par exemple, la mise en place d'un marché mondial de permis soulève des problèmes de gouvernance majeurs (corruption, etc.). Il est dès lors important de travailler sur des processus régionaux, de mieux comprendre les stratégies particulières, l'échelle des priorités des différents acteurs. Une « coalition des volontés », des processus propres à des groupes de pays, peuvent enclencher une dynamique générale entraînant d'autres pays dans un cercle vertueux<sup>5</sup>.

Sans prêter tant de vertu aux processus locaux, tenir compte des conditions pré-existantes dans les pays du Sud, de la diversité des situations, des dynamiques politiques nationales apparaît une nécessité.

La question reste de savoir à quel niveau il est possible d'intégrer ces dynamiques locales dans l'architecture d'un accord, au travers d'indicateurs spécifiques ou encore en définissant un couloir suffisamment large de convergences d'objectifs d'émissions<sup>6</sup>. Ou s'agit-il simplement de deux processus complémentaires rétro-agissant l'un sur l'autre ?

Une des déclinaisons de cette question est l'intégration d'une approche différenciée par secteurs économiques dans un régime multilatéral.

## La temporalité

La question du temps est récurrente et croise différentes réflexions, notamment :

- concernant un régime multilatéral, une approche consiste à penser que l'important est de prendre des mesures dès maintenant pour placer les PED sur des trajectoires de croissance à basse intensité énergétique, ceci constituant une phase de préparation à leur intégration dans un régime multilatéral dans un second temps<sup>7</sup>.
- Quel est l'intérêt à agir des pays développés pour le développement des pays du Sud, qui est un processus long et dont les bénéfices ne pourront donc être enregistrés qu'à des échéances lointaines par rapport au respect de leurs engagements actuels ? De manière générale, comment imposer la prise en

---

<sup>4</sup> Thomas Heller

<sup>5</sup> Thomas Heller

<sup>6</sup> R.K. Pachauri

<sup>7</sup> Emilio La Rovere

compte du long terme dans des choix de court terme : cette question – qui n’est pas nouvelle – intervient avec plus d’acuité encore lorsque sont recherchées des synergies entre développement et changement climatique.

### **Les pays du Sud : une entité pertinente ?**

Considérer les pays du Sud comme une entité globale a-t-il un sens ? Il s’agit en réalité davantage d’une entité « en négatif », en opposition aux pays du Nord, à leurs niveaux d’émissions et à leurs responsabilités dans le changement climatique, que d’une entité pertinente pour agir.

Les oppositions sont nombreuses au sein des pays du Sud : producteurs ou non d’énergie, niveau de développement, niveaux d’émission (l’opposition entre ceux qui émettent et ceux qui en supporteront le plus durement les effets existera aussi à l’avenir au sein des PED).

Une troisième dimension doit également être prise en compte : l’existence d’écarts de niveau de vie et de mode de consommation au sein des pays eux-mêmes.

L’enjeu est d’identifier des incitations et des politiques adaptées à des logiques très différentes.

### **Quelles sont les raisons d’agir au Nord comme au Sud ?**

La compréhension des raisons d’agir des Etats est évidemment indispensable à l’élaboration d’incitations efficaces.

Les motifs principaux des pays du Nord se réduisent-ils aux risques de dommages sur leur propre sol ? Ou le changement climatique est-il une question stratégique plus globale, car étant un facteur d’instabilité économique, politique et sociale au Sud à l’origine de tensions migratoires renforcées ?, etc.

Quelles sont les interactions entre politiques de changement climatique et marché de l’énergie ?

Les pays du Sud peuvent vouloir utiliser les négociations sur le changement climatique et leur participation pour obtenir une inflexion des accords économiques et commerciaux en leur faveur.

Le niveau de perception par les pays du Sud des risques liés au changement climatique modifie leur comportement. Les plus conscients chercheront à optimiser l’effet de levier entre développement et changement climatique<sup>8</sup>.

Enfin, dans quelle mesure l’engagement des pays du Nord dans des politiques effectives de réduction de leurs émissions sur leur propre sol est-il indispensable à l’implication des pays du Sud, ceci tant d’un point de vue politique que dans les processus d’apprentissage de modes de développement plus économes. Plus les pays du Nord seront rapidement capables d’infléchir leur propre mode de développement, plus il y aura de chance que les pays du Sud se dirigent également vers un modèle plus économe<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> J.-C. Hourcade

<sup>9</sup> Pierre-Noël Giraud

## **Lien entre réduction et adaptation**

La prise en compte de la vulnérabilité des pays au changement climatique et des coûts d'adaptation est largement revendiquée par les pays du Sud, en particulier les plus pauvres. La question de l'adaptation n'est pas tant de trouver des fonds pour « parer au plus pressé », mais de l'intégrer dans une problématique de développement. En ce sens, il existe une synergie certaine entre développement, politiques de réduction des émissions et adaptation.

Dès lors, la question posée est essentiellement qui paye pour une stratégie de développement adaptée, les infrastructures nécessaires, etc.? Autre manière d'intégrer dans les négociations la question de la responsabilité historique des pays du Nord.

La question « qui supporte la charge financière ? » reste en toile de fond de toutes les autres. Elle est souvent rappelée par les interlocuteurs du Sud et est notamment au cœur du débat sur équité et responsabilité<sup>10</sup>.

## **La cohérence avec d'autres régimes**

De la même manière que la définition de politiques climatiques ne peut être indépendante des politiques de développement, elle est tributaire des différents accords internationaux et en particulier de l'OMC et des politiques des institutions financières internationales.

Du point de vue d'un Etat, s'engager sur des mesures concernant le changement climatique ne vaut que si les priorités de développement définies à l'échelle nationale sont prises en compte et si les Etats préservent leur souveraineté par rapport aux institutions financières internationales<sup>11</sup>. Les stratégies de développement durable doivent pouvoir être intégrées dans les politiques économiques et sociales.

L'articulation avec l'aide publique au développement (APD) est également souvent mise en avant. Comment se servir de l'APD pour attirer des investissements étrangers, provoquer un effet multiplicateur dans une stratégie de développement durable ?

---

<sup>10</sup> P. Shukla

<sup>11</sup> Youba Sokona