

AMNESTY INTERNATIONAL

RECOMMANDATIONS AUX ÉTATS EN PRÉVISION DE LA COP26 POUR UNE ACTION CLIMATIQUE RESPECTUEUSE DES DROITS HUMAINS

La crise climatique est une crise des droits humains¹. La fenêtre d'action dont nous disposons afin de maintenir la hausse des températures moyennes mondiales en dessous de 1,5 °C se réduit à grande vitesse². À la COP26, les États doivent prendre des mesures audacieuses sur la réduction des émissions, les financements en faveur du climat, les pertes et préjudices, les mécanismes d'échange de droits d'émissions de carbone, et l'Action pour l'autonomisation climatique (AAC), afin d'honorer leurs obligations en matière de droits humains et de protéger ces droits pour toutes et tous, maintenant et pour l'avenir.

PRINCIPAUX MESSAGES RELATIFS AUX DROITS HUMAINS POUR LA COP26

1. **Il faut préserver l'objectif 1,5 !** L'ensemble des gouvernements doivent soumettre des Contributions déterminées au niveau national (CDN) nouvelles ou améliorées qui limiteront collectivement l'augmentation moyenne des températures à 1,5 °C, et qui reflètent leurs responsabilités dans la crise climatique et leurs capacités.
2. **Les États riches doivent augmenter leurs contributions aux financements climatiques** et atteindre collectivement l'objectif visant à lever au moins 100 milliards de dollars américains par an, principalement par le biais de subventions plutôt que sous forme de prêts.
3. Les États riches doivent convenir de mécanismes adéquats financés par **des fonds nouveaux ou supplémentaires, dans le but de fournir un soutien et d'octroyer des réparations, notamment des indemnités d'un montant suffisant**, aux personnes dont les droits fondamentaux ont été compromis du fait de pertes et de préjudices causés par la crise du climat.
4. Les États doivent s'engager à **abandonner progressivement mais rapidement les carburants fossiles**, plutôt que de compter sur des mesures de compensation qui retardent l'action pour le climat et risquent d'avoir des conséquences néfastes pour les droits fondamentaux. Ils doivent rejeter tout mécanisme multilatéral d'échange de droits d'émission de carbone n'aboutissant pas à de véritables réductions des émissions et ne comportant pas de garanties de protection des droits humains
5. Il faut que les États **adoptent un nouveau programme de travail relatif à l'Action pour l'autonomisation climatique (AAC) en faveur de l'éducation au climat, de la participation publique et de l'accès à l'information**, qui soit capable de promouvoir la mise en œuvre efficace de politiques climatiques respectueuses des droits humains.

¹ Amnesty International, *Stop burning our rights! What governments and corporations must do to protect humanity from the climate crisis*, 7 juin 2021, [amnesty.org/fr/documents/pol30/3476/2021/en/](https://www.amnesty.org/fr/documents/pol30/3476/2021/en/)

² Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, 7 août 2021, [ipcc.ch/report/ar6/wg1/#FullReport](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/#FullReport)

LA GRAVE INSUFFISANCE DES OBJECTIFS DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS POUR 2030

Les possibilités d'agir afin de prévenir l'intensification de cette crise s'amenuisent rapidement, parce que la grande majorité des engagements pris par les États concernant la réduction des émissions sont encore loin d'être alignées sur le maintien impératif en dessous de 1,5 °C, malgré l'urgence des mises en garde adressées par les scientifiques et les organes des Nations unies, ainsi que la mobilisation constante des jeunes, des peuples autochtones et des organisations de la société civile.

Les pays riches industrialisés³ et d'autres pays responsables de fortes émissions manquent tout particulièrement à leurs devoirs dans ce domaine. Au 18 octobre, un grand nombre d'entre eux n'avaient toujours pas soumis de nouvelle CDN (comme la Chine, l'Inde, l'Arabie saoudite, la Corée du Sud) ni d'objectif amélioré à l'horizon 2030 (par exemple l'Australie, le Brésil, le Japon, le Mexique et la Russie). D'autres, comme le Canada, l'Union européenne (UE), le Royaume-Uni et les États-Unis ont soumis des objectifs de réduction des émissions qui sont plus ambitieux que les objectifs précédents, mais qui ne sont toujours pas en rapport avec leur niveau de responsabilité et leurs capacités, ni compatibles avec l'impératif consistant à maintenir l'augmentation des températures moyennes mondiales au niveau le plus bas possible et à un maximum de 1,5 °C au-dessus des niveaux préindustriels⁴. Aucun d'entre eux ne se fixe l'objectif « zéro émission » d'ici 2030, ou le plus rapidement possible après cela.

À la COP26, les États doivent non seulement reconnaître l'énorme fossé entre les engagements actuels et le seuil de 1,5 °C, mais également consentir à adopter des projets concrets, justes et respectueux des droits humains⁵ afin de le concrétiser rapidement. Si l'accord de Paris établit une obligation pour les États de soumettre des CDN nouvelles et plus ambitieuses au moins tous les cinq ans (article 4.9), il autorise aussi les États à communiquer une CDN améliorée à tout moment (Art 4.11). Les États, en particulier les pays les plus riches et d'autres pays fortement pollués, doivent se plier à cette obligation de toute urgence.

RECOMMANDATIONS

Lors de la COP26, Amnesty International appelle les États parties à :

- S'engager collectivement à réduire les émissions mondiales d'au moins 45 % par rapport aux niveaux de 2010, d'ici à 2030, et à atteindre l'objectif de zéro émission nette d'ici à 2050, conformément aux éléments scientifiques avancés par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) sur les réductions minimums à viser afin de limiter l'augmentation mondiale des températures à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels.
- Reconnaître les différences considérables en matière de mesures d'atténuation entre les engagements actuels à l'horizon 2030 et ce qui est requis afin de maintenir l'augmentation des températures en dessous d'1,5 °C, et adopter des plans concrets afin de combler rapidement ce fossé. Il convient notamment de demander aux États ayant présenté des CDN qui ne sont pas alignées sur l'objectif 1,5 °C de soumettre des projets nouveaux ou améliorés de réduction des émissions d'ici à 2030, bien avant le prochain pallier prévu par l'Accord de Paris pour 2025 afin de s'aligner sur une trajectoire de réchauffement de 1,5 °C maximum.
- S'engager à garantir une transition juste et soucieuse des droits humains, et respecter les droits à l'information et à la participation du public au processus de mise en œuvre.

³ Pour les besoins du présent document, le terme « pays riches et industrialisés » désigne les « pays développés » figurant à l'Annexe 1 de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques, dite « CCNUCC ».

⁴Voir Climate Action Tracker, *Global Update: Climate target updates slow as science demands action*, 15 septembre 2021, climateactiontracker.org/publications/global-update-september-2021/ La CDN du Royaume-Uni est considérée comme « presque suffisante » car même si l'objectif en prévision de 2030 est compatible avec le niveau maximum de 1,5 °C en termes de réchauffement climatique, il ne prévoit pas encore de politiques de mises en œuvre suffisantes et fixe un objectif en matière de financement climatique qui est inadéquat.

⁵Des éléments d'un plan de réduction des émissions compatible avec les droits humains sont décrits dans le document d'Amnesty International intitulé *Pour des engagements climatiques plus ambitieux et respectueux des droits humains*, mai 2021, <https://www.amnesty.org/fr/documents/ior40/4055/2021/fr/>

Tous les États n'ayant pas encore soumis de CDN améliorée et ceux dont la CDN et les stratégies à long terme ne sont pas compatibles avec l'objectif de 1,5 °C, et en particulier les États riches industrialisés et d'autres pays grands pollueurs, doivent :

- Soumettre de nouvelles CDN ambitieuses et fondées sur le respect des droits humains, ainsi que des stratégies de réduction des émissions à long terme, en veillant à ce que ces projets répondent à la nécessité de limiter autant que possible la hausse de la température mondiale moyenne pour que celle-ci ne dépasse pas 1,5 °C par rapport aux niveaux de l'ère préindustrielle, et qu'elles reflètent la capacité effective de chaque pays à réduire les émissions le plus rapidement possible.
 - Les pays riches et industrialisés doivent adopter les objectifs de réduction des émissions les plus ambitieux afin de diviser par deux leurs émissions de gaz à effet de serre bien avant 2030 et de parvenir à des émissions de carbone égales à zéro d'ici 2030, ou dès que possible après cette date.
 - Les pays en développement ayant le plus de capacités⁶ doivent fixer des objectifs de réduction des émissions qui leur permettent d'abaisser leurs émissions de gaz à effet de serre d'au moins 45 % par rapport aux niveaux de 2010, d'ici 2030 ou le plus rapidement après cela, et de parvenir à la neutralité carbone d'ici 2050, le GIEC ayant déclaré que de tels objectifs de réduction des émissions sont nécessaires afin de maintenir le réchauffement de la planète en dessous de 1,5 °C à l'échelle mondiale.
 - D'autres pays en développement doivent s'efforcer de réduire leurs émissions dans des proportions qui soient conformes à l'objectif de 1,5 °C dès que possible, en fonction de leurs propres capacités et des aides financières internationales proposées afin de soutenir l'action climatique.
- S'engager à mettre pleinement en œuvre à la fois les objectifs et plans existants de réduction des émissions déjà adoptés, mais également à aller bien au-delà de ceux-ci en termes d'ambition, tout en veillant à une transition juste et respectueuse des droits humains et en garantissant les droits à l'information et à la participation publique de tous et toutes dans le cadre du processus de mise en œuvre.

INSUFFISANCE DU FINANCEMENT CLIMATIQUE

Malgré quelques promesses supplémentaires faites récemment, l'engagement pris par les pays les plus prospères consistant à octroyer aux pays en développement des financements d'un montant total de 100 milliards de dollars américains par an entre 2020 et 2025 n'a pas été tenu et continue à enregistrer des retards⁷. Il a cependant été reconnu que le montant lui-même est tout à fait insuffisant, problème exacerbé par le fait que ces sommes sont actuellement distribuées de manière inefficace, puisque seul un tiers des financements parviennent actuellement aux pays en développement, une fois soustraits les remboursements de prêts, le paiement des intérêts et les financements sans lien avec l'action climatique⁸. La prévalence des prêts comme type de financement de l'action climatique a pour conséquence un alourdissement insurmontable de la dette des pays en développement, ce qui réduit les ressources disponibles pour concrétiser les droits humains dans les pays en question.

RECOMMANDATIONS

Avant la COP26, Amnesty International exhorte les pays riches à :

- S'engager à augmenter considérablement les financements, afin d'apporter un soutien suffisant aux États moins prospères, dans le but de leur permettre de lancer une action climatique adéquate et respectueuse des droits humains ainsi que des mesures de transition justes. Les États doivent veiller à ce que leurs nouveaux engagements pour le climat se traduisent par des financements supplémentaires, s'ajoutant aux engagements et financements existants pour l'aide internationale au développement.

⁶ Amnesty International considère les pays classés par la Banque mondiale dans la catégorie dite « à revenu intermédiaire supérieur » et faisant également partie du G20 comme des « pays en développement ayant le plus de capacités ». Il s'agit de la Chine, de l'Afrique du Sud, de l'Argentine, du Brésil, du Mexique, de la Corée du Sud et de l'Indonésie.

⁷ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Le financement climatique en faveur des pays en développement a atteint 79,6 milliards USD en 2019 - OCDE*, 17 septembre 2021, <https://www.oecd.org/fr/presse/declaration-de-m-mathias-cormann-secretaire-general-de-l-ocde-sur-le-financement-climatique.htm>

⁸ Oxfam, *En 6 ans, les pays les plus pauvres devraient se voir privés de 75 milliards de dollars de financements climat*, 20 septembre 2021, <https://www.oxfam.org/fr/communiqués-presse/en-6-ans-les-pays-les-plus-pauvres-devraient-se-voir-privés-de-75-milliards-de>

- Adopter un plan de distribution prévoyant des étapes claires et mesurables afin de tenir l'engagement consistant à rassembler collectivement au moins 100 milliards de dollars américains par an jusqu'en 2025, y compris en compensant lorsque les sommes promises n'ont pas encore été versées.
- S'engager clairement lors de la COP26 à fournir aux pays à revenus faibles un financement climatique principalement sous forme de subventions, et non pas de prêts, et à parvenir à un meilleur équilibre dans la répartition des financements de l'atténuation et de l'adaptation.
- Adopter à compter de 2025 un objectif annuel de financement de l'action climatique plus élevé, qui soit capable de répondre aux besoins d'assistance des pays en voie de développement.

PERTES ET PRÉJUDICES

La crise climatique nuit déjà gravement aux droits humains de populations du monde entier, et plus particulièrement des pays les plus exposés aux conséquences du changement climatique parmi ceux disposant des ressources les plus limitées pour y faire face, à savoir, les pays en développement arides ou côtiers, les petits États insulaires et les pays à faible revenu. Se préoccuper des pertes et préjudices liés à des effets du changement climatique qui ne pourront être - ou ne seront pas - empêchés par des mesures d'atténuation et d'adaptation est une priorité en matière de droits humains et de justice climatique, car elle « vise à remédier, dans la mesure du possible, à l'injustice mondiale et aux souffrances humaines », ⁹ et les États doivent le reconnaître.

Si les pertes et préjudices font partie intégrante de l'Accord de Paris (article 8), il n'existe encore aucun mécanisme chargé de financer des initiatives visant à aider les pays en développement faisant l'expérience de pertes et de préjudices, et il ne s'agit pas non plus d'un sujet inscrit de manière permanente à l'ordre du jour lors des réunions de la COP. Le Réseau de Santiago pour la prise en compte des pertes et préjudices, un organe consultatif technique relevant de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), qui a été créé lors de la COP25 afin de prodiguer des conseils scientifiques et techniques aux pays victimes de pertes et de préjudices, n'est toujours pas opérationnel.

RECOMMANDATIONS

Lors de la COP26, Amnesty International appelle les États parties à la CCNUCC à :

- Convenir de mécanismes appropriés financés par des fonds nouveaux et complémentaires, distincts de ceux qui ont été promis au titre de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique et au-delà des dispositifs d'assurance, afin d'offrir dans les meilleurs délais aux personnes et aux populations, notamment les peuples autochtones, dont les droits fondamentaux ont été affectés par des pertes et des préjudices engendrés par la crise climatique, les moyens, le soutien et les voies de recours nécessaires, notamment sous la forme de réparations, en particulier dans les pays vulnérables au changement climatique.
- Exiger que tout nouveau dispositif de financement permette aux groupes les plus touchés, tels que les enfants, les femmes, les peuples autochtones et les groupes marginalisés, et en particulier les personnes confrontées à des formes de discrimination multiples et croisées, de véritablement participer aux phases d'élaboration des politiques et de prise de décision.
- Veiller à ce que le « réseau de Santiago » mis en place lors de la COP25 pour faire face aux pertes et dommages liés aux changements climatiques soit totalement opérationnel et renforcé, au moyen notamment de dispositions financières nouvelles et complémentaires en plus des engagements financiers existants, et à même d'apporter sans délai une assistance technique aux pays disposant de moins de ressources, pour leur permettre d'éviter, de réduire et de réparer les pertes et préjudices dus à des événements en lien avec le climat dans les pays en développement et parmi les populations les plus vulnérables face aux changements climatiques.
- Inscire de manière permanente la question des pertes et des préjudices à l'ordre du jour des réunions des organes subsidiaires de la CCNUCC, afin de garantir qu'elle soit examinée à chaque session.

⁹Rapport de l'expert indépendant sur les droits de l'homme et la solidarité internationale, 1^{er} avril 2020, doc. ONU : A/HRC/44/44, paragraphe 48.

MÉCANISME D'ÉCHANGE DE DROITS D'ÉMISSION DE CARBONE (ARTICLE 6)

Les États doivent mettre l'accent sur la réduction des émissions en abandonnant progressivement et rapidement les carburants fossiles et en se tournant vers les énergies renouvelables produites dans le respect des droits humains. La crise climatique a atteint un degré d'intensité et d'urgence tel que les États ne doivent pas s'appuyer sur la compensation des émissions générées par l'utilisation persistante de carburants fossiles sur les marchés du carbone et sur des technologies d'élimination du carbone n'ayant pas fait leurs preuves, ni sur des modifications de l'utilisation des sols susceptibles d'avoir de graves répercussions sur les droits humains, comme la réduction des terrains disponibles pour les cultures vivrières.

Dans le contexte des négociations sur les règles de mise en œuvre relatives à l'article 6 de l'Accord de Paris, il est essentiel que les démarches collaboratives de réduction des émissions favorisent les efforts les plus ambitieux en la matière, tout en garantissant les droits fondamentaux de toutes les personnes touchées, y compris les peuples autochtones et les communautés locales.

RECOMMANDATIONS

À la COP26, Amnesty International appelle les États parties à la CCNUCC à rejeter tout mécanisme multilatéral d'échange de droits d'émission de carbone n'aboutissant pas à de véritables réductions des émissions et ne comportant pas de garanties de protection des droits humains. En particulier, les États doivent :

- Veiller à ce que les directives élaborées pour la mise en œuvre de l'article 6 de l'Accord de Paris permettent des réductions d'émissions réelles et rapides, et reconnaître l'obligation qui leur est faite de respecter, protéger et concrétiser les droits humains dans le cadre des marchés de carbone et autres démarches collaboratives.
- Inclure dans les directives pour la mise en œuvre de démarches collaboratives bilatérales en vertu de l'article 6.2 l'obligation pour les parties de garantir que leur participation à ces initiatives soit compatible avec les droits humains, en particulier les droits des peuples autochtones.
- Veiller à ce que les lignes directrices élaborées pour la mise en œuvre du mécanisme pour un développement durable en vertu de l'article 6.4 comportent des garanties suffisantes en matière de droits humains. Ces garanties doivent comprendre :
 - Des dispositions obligeant les parties à évaluer les impacts sur les droits humains d'un projet, d'une politique ou d'un programme avant de l'adopter au titre de l'article 6.4.
 - Un accès à l'information et à une participation publique adéquate des personnes et des populations concernées, en particulier des minorités.
 - Le respect du droit des populations autochtones à donner leur consentement préalable, libre et éclairé, notamment lorsque les États peuvent se servir des expériences et des connaissances de ces populations pour élaborer des mesures contre le changement climatique.
 - Un mécanisme de traitement des plaintes indépendant, accessible et effectif, permettant aux populations de demander réparation pour tout préjudice causé par des projets menés en vertu de l'article 6.4.
- Garantir que la coopération entre États au titre des mécanismes prévus à l'article 6 conduise à une véritable réduction des émissions plutôt qu'à la création d'un nouvel obstacle à une réelle action climatique. Il convient pour cela :
 - De veiller à ce que des règles claires soient mises en place pour disposer d'un solide mécanisme de comptabilisation évitant les doublons, notamment des règles définissant la mise en œuvre des ajustements correspondants.
 - De mettre en place un outil de surveillance clair et des mécanismes de réexamen indépendants permettant à la société civile d'évaluer, de suivre et de vérifier les projets, afin de contrôler que les réductions d'émissions enregistrées au titre de l'article 6 sont correctement calculées et reflètent bien les effets d'atténuation réellement produits.

- D'empêcher que les crédits de report (Kyoto) et les crédits carbone du Mécanisme pour un développement propre (MDP) soient comptabilisés dans les objectifs de réduction d'émissions établis par les États au titre de l'Accord de Paris.
- De prévoir des garanties pour la vente et l'achat de crédits carbone, dont un plafond du nombre de crédits carbone qu'un pays peut acheter et vendre.

ACTION POUR L'AUTONOMISATION CLIMATIQUE (AAC)

Renforcer l'éducation au changement climatique, les formations, la sensibilisation du public, sa participation et son accès à l'information est non seulement une part importante de la CCNUCC et de l'Accord de Paris, mais cela est également requis au titre des obligations des États en matière de droits humains, et essentiel afin d'assurer que l'action climatique soit efficace et ambitieuse. Le programme de travail de Doha 2012-2020 sur l'Action pour l'autonomisation climatique (AAC), principale plateforme de promotion de ces principes dans le cadre de la gouvernance du climat, n'a cependant pas permis d'établir de lien clair avec la législation, les normes et les institutions relatives aux droits humains, ni de les intégrer de manière cohérente à l'ensemble des axes de travail de la CCNUCC.

RECOMMANDATIONS

À la COP26, Amnesty International appelle les États parties à la CCNUCC à :

- Adopter un nouveau programme de travail de l'Action pour l'autonomisation climatique (AAC) en faveur de l'éducation au climat, de la participation publique et de l'accès à l'information, à même de promouvoir la mise en œuvre efficace de politiques climatiques respectueuses des droits humains, notamment :
 - En veillant à ce que ce nouveau programme de travail soit fondé sur le droit, les normes et les principes relatifs aux droits humains, à ce qu'il mentionne clairement les obligations de chaque État en matière de droits fondamentaux et à ce qu'il soit conforme à ces obligations, notamment concernant le droit d'accéder à l'information, à la participation dans les affaires publiques, les libertés d'expression, d'association et de réunion pacifique, ainsi que le droit des peuples autochtones au consentement libre, préalable et éclairé.
 - En reconnaissant le rôle des défenseur-e-s des droits humains dans la promotion d'une action climatique efficace et ambitieuse, et en s'engageant à les protéger conformément à la Déclaration des Nations unies sur les défenseurs des droits de l'homme.
 - En adoptant un plan de travail détaillé pour ce nouveau programme et en prévoyant l'obligation pour les États parties de faire des comptes rendus réguliers et approfondis, les progrès étant mesurés à l'aide d'indicateurs, d'objectifs et de références en matière de droits humains.
 - En mettant en place un mécanisme destiné à mieux diffuser l'information parmi les parties et à mieux prendre en compte et mettre en œuvre tous les éléments de l'AAC dans l'ensemble des axes de travail relevant de la CCNUCC.
 - En exigeant des États qu'ils incorporent des éléments de l'AAC au processus de développement des CDN et en tiennent compte dans le cadre de leurs comptes rendus.