

Les pourparlers africains sur le climat



La promesse de Paris – un cadre climatique pour l’Afrique après Kyoto: examen critique des problèmes et des perspectives

Note de synthèse à l'intention des participants aux conférences et aux débats sous-régionaux organisés par le Centre africain pour la politique en matière de climat (CAPC) sur la création d'un nouveau cadre pour la gouvernance climatique mondiale, sur le rôle de l'Afrique dans ce processus et sur les implications de ce cadre pour le continent africain.



Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique



« La promesse de Paris » représente une tentative de conceptualiser le rôle de l'Afrique dans la gouvernance mondiale du changement climatique et de positionner le changement climatique à la fois comme une contrainte pesant sur le potentiel de développement de l'Afrique et comme une possibilité de transformation structurelle des économies africaines. Les pourparlers sur le climat exploreront les possibilités d'une nouvelle prospérité de l'Afrique dans le contexte du changement climatique, les façons de la déclencher et les rôles des différents pays à cet égard au moyen de leur contribution à la gouvernance climatique mondiale.

L'évolution du cadre de la gouvernance climatique mondiale (la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques – CCNUCC – et le Protocole de Kyoto qui lui est associé) a été complexe et pas toujours dénuée de controverse. Depuis l'apparition du changement climatique comme le problème le plus grave et le plus complexe du développement humain, des progrès appréciables ont été accomplis dans l'élaboration d'un cadre mondial au sein duquel l'humanité pourrait collectivement trouver des solutions aux innombrables problèmes posés par le changement climatique et traduire ces solutions en mesures nationales et territoriales. Diverses politiques et diverses activités ont été conçues et sont menées en réponse au changement climatique. Cela va du Mécanisme pour un développement propre aux plans nationaux d'action pour l'adaptation (NAPA), aux plans d'action nationaux et aux initiatives REDD et REED++. Toutes ces réponses élaborées dans le contexte du Protocole de Kyoto de la CCNUCC cherchent à limiter l'émission de gaz à effet de serre dans l'atmosphère tout en soutenant l'action menée pour s'adapter aux effets du changement climatique qui se manifestent déjà de plusieurs façons différentes.

À ce jour, l'impact de la gouvernance climatique mondiale est mitigé. Les rapports d'évaluation successifs du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) relèvent que si des progrès sont bien accomplis dans de nombreux domaines de la définition d'une réponse mondiale au changement climatique, cela ne suffit pas. Il faut faire plus, d'urgence, pour éviter un changement climatique catastrophique. Le cadre de la gouvernance climatique mondiale doit devenir plus robuste et poser des bases solides pour que l'humanité réponde au changement climatique, et la question est urgente. Le discours mondial cherche actuellement à limiter à 2°C d'ici à 2050 l'augmentation de la température due aux émissions anthropogéniques de gaz à effet de serre. Cependant, tout indique que, pour l'Afrique et pour les petits États insulaires en développement, des augmentations de la température qui dépassent 1,5°C sont déjà catastrophiques. Le seuil de 1,5°C est l'application du principe de précaution établi dans la CCNUCC, mais les interprétations ultérieures et les réinterprétations de la Convention ont révisé à la baisse l'ambition de réduction des émissions. Quel a été le rôle de l'Afrique dans ce processus? Comment la formulation actuelle de l'ambition de réduction des émissions dans l'optique de la Conférence de Paris reflète-t-elle les différents intérêts et aspirations des Parties à la Convention? Comment l'accord de Paris résoudra-t-il le problème de la fracture manifeste entre les intérêts des pays développés et ceux des pays en développement? Comment les intérêts de l'Afrique seront-ils formulés et reflétés dans l'accord qui prendra la relève du Protocole de Kyoto?

La trajectoire suivie par les négociations sur le cadre de gouvernance climatique mondiale reflète les interactions complexes entre les intérêts différents et parfois conflictuels des pays en développement et des pays développés, des gouvernements et des marchés, des intérêts publics et privés, etc. Les négociations des conférences successives des Parties à la CCNUCC ont porté sur la définition des principales composantes de l'action climatique.

(Atténuation des effets du changement climatique et adaptation à ceux-ci); attribution des responsabilités pour ces réponses (par exemple, définition des parties, dans l'annexe 1, et des pays non mentionnés dans l'annexe 1, chaque catégorie ayant des responsabilités de type différent); financement de l'action climatique (mobilisation et distribution des fonds climatiques) et mécanismes de

suivi et de vérification.

La Convention a influé sur les réponses nationales des pays africains au changement climatique à plusieurs égards importants, en inspirant les politiques nationales suivies, en appliquant les programmes de création de capacités et en offrant un certain financement aux réponses nationales. Cependant, le rôle de l’Afrique dans la définition de l’architecture, de la teneur et de l’effet de la Convention a été limité par plusieurs facteurs, notamment les capacités insuffisantes, tant financières que techniques, qui expliquent que la participation de l’Afrique aux procédures de la Convention a été épisodique plutôt que constante; les différences d’approche des divers pays ont compliqué l’adoption de positions africaines communes sur plusieurs des questions soulevées par la Convention; et les mécanismes de financement de l’action menée contre le changement climatique sont diversement accessibles aux pays africains.

Comme le cadre de la gouvernance climatique mondiale a évolué et est devenu plus complexe, les problèmes de la participation à la définition de ce cadre pour qu’il reflète les intérêts des États africains, et la tâche de créer un environnement favorable à l’élaboration de réponses nationales africaines, sont devenus plus éprouvants. Diverses initiatives ont été lancées pour aider les gouvernements et négociateurs africains à participer aux processus de la CCNUCC. Ces initiatives, cumulativement, ont amélioré la participation de l’Afrique aux activités menées par la Convention et ses protocoles.

Les problèmes de la négociation d’un accord mondial contraignant sur le changement climatique ont été nettement mis en évidence par l’évolution de la CCNUCC, dont la réponse à l’impasse est représentée par le Protocole de Kyoto. Mais le Protocole lui-même est rapidement devenu une source de problèmes, certains pays ayant refusé de se considérer liés par ses dispositions alors que d’autres se sont retirés pour diverses raisons. Le Protocole de Kyoto a effectivement cessé d’exister en 2012 et sera remplacé par un accord sur le climat qui prendra sa relève et qui devait être mis au point à la Conférence des Parties tenue à Copenhague. Or la Conférence tenue à Copenhague n’a pas produit un tel accord en raison des intérêts et des ambitions divergents des Parties; au contraire, elle a défini un ensemble de mesures provisoires devant guider la transition entre le Protocole de Kyoto et un nouvel accord climatique. La vingt et unième Conférence des Parties, qui se tiendra à Paris en décembre 2015, devrait aboutir à l’adoption du nouvel accord sur le climat qui définira la gouvernance climatique mondiale après le Protocole de Kyoto. Elle devrait donc marquer un tournant dans l’évolution de la gouvernance climatique mondiale.

Pour l’Afrique en particulier, la vingt et unième Conférence des Parties coïncide avec une influence et une confiance accrues de l’Afrique sur la scène mondiale. Au moment de créer un nouvel accord mondial, les pays africains connaissent déjà une croissance appréciable de leur économie depuis une dizaine d’années. Le montant des investissements se dirigeant vers le continent africain augmente de façon exponentielle. La démocratisation et d’autres processus de rationalisation des régimes de gouvernance dans tous les domaines de l’activité économique ont été menés avec succès dans la plupart des pays africains. Dans l’optique du changement climatique, le continent africain a créé un Comité des chefs d’État et de gouvernement sur le changement climatique; les ministres africains de l’environnement tiennent chaque année une conférence au cours de laquelle le changement climatique est la question la plus débattue; les commissions économiques régionales africaines ont élaboré des stratégies régionales sur le climat, et la plupart des gouvernements africains se sont dotés d’une politique et d’un cadre juridique pour les guider dans la définition de leurs réponses nationales au problème du climat. Mais le changement climatique demeure un phénomène mondial plutôt qu’un problème national, et les réponses nationales ne pourront être efficaces que dans le cadre d’un accord mondial porteur.

Le contexte mondial dans lequel est définie la réponse au problème du climat est caractérisé par une divergence d'intérêts entre le Nord et le Sud. Cette divergence se manifeste dans les résultats de plusieurs des conférences des Parties antérieures qui, bien souvent, ont méconnu les intérêts des pays en développement. Cependant, on admet de plus en plus largement qu'un échec dans la mise en place d'une action adéquate sur le climat aurait de graves conséquences tant pour les pays développés qu'en développement. Le changement climatique menace en effet les progrès enregistrés par les pays développés tout en présentant de redoutables problèmes pour la croissance des pays en développement, à mesure qu'augmenteront l'incidence et le coût des catastrophes liés au climat. Alors que, de longue date, les pays sont exhortés à l'action, les faits indiquent que jusqu'à présent la réponse est insuffisante. L'Afrique, qui est le continent qui contribue le moins au réchauffement mondial et qui souffre le plus du changement climatique, s'intéresse donc particulièrement à ce que sera un accord post-Kyoto, qui assure la poursuite de la gouvernance climatique mondiale sur la base des principes de précaution et de responsabilités communes mais différenciées, et pour s'assurer que cet accord intègre bien le principe « pollueur-payeur » et s'appuie sur l'article 2 de la CCNUCC. Il est impératif que les négociateurs, les chercheurs, les responsables politiques et les citoyens africains débattent de la structure et du contenu de l'accord qui aboutira à un cadre mondial de gouvernance climatique et fassent en sorte que le processus de négociation aboutisse à cet accord.

Mais comment les idéaux qui sont à la base des principes de la Convention seront-ils représentés dans un cadre de gouvernance climatique post-Kyoto, étant donné les questions géopolitiques et économiques qui déterminent l'évolution des négociations? Les Parties à la CCNUCC, de longue date, ont des interprétations différentes du principe des responsabilités communes mais différenciées, interprétations qui se reflètent dans les tensions entre l'atténuation des effets du changement climatique et l'adaptation à ceux-ci. L'atténuation est perçue comme une conséquence de la responsabilité historique pour les émissions de gaz à effet de serre, qui incombe au Nord industrialisé. L'adaptation, en revanche, serait un moyen de définir des indemnités de réparation des pays industrialisés à ceux qui subissent les coûts du changement climatique alors qu'ils y ont très peu contribué. Sur la voie de l'accord de Paris, le discours prédominant semble actuellement privilégier la reconnaissance du fait que les responsabilités des émissions de gaz à effet de serre ne sont pas statiques mais que, pour cette raison, les pays en développement doivent également aller au-delà de l'adaptation et intégrer l'atténuation dans leurs stratégies climatiques, en réduisant leurs émissions. C'est l'enjeu du débat actuellement en cours avant l'accord de Paris.

La question de l'application de l'accord est un autre problème. La CCNUCC se heurte depuis longtemps au problème du bon équilibre entre les mécanismes volontaires et les mécanismes obligatoires pour assurer le respect des objectifs de réduction des émissions, assurer le financement de l'adaptation et les investissements technologiques nécessaires. Les différentes solutions qui ont été adoptées pour concourir aux actions climatiques à ce jour témoignent d'une préférence pour des mécanismes volontaires s'appuyant sur le marché. Le Mécanisme pour un développement propre (MDP) a suscité un grand intérêt, mais les investissements sont restés limités, avant l'effondrement des marchés du carbone. L'initiative REDD+ a été perçue comme un mécanisme susceptible de dégager à la fois des avantages sur le plan du carbone et en dehors du carbone, mais le résultat des diverses activités lancées suggère que l'initiative REDD+ est plus ou moins mort-née. Les efforts faits pour rendre l'application obligatoire ont aliéné la bonne volonté des grands chefs d'entreprise industrielle et ont amené certains des pays pollueurs les plus influents à se retirer du processus de Kyoto. Cela donne à penser que l'accord de Paris privilégiera une réduction volontaire des émissions dont les objectifs seront fixés grâce aux contributions prévues déterminées au niveau national à la réduction des émissions.

Le financement de l'action climatique a également défini les négociations passées de la Conférence

des Parties à la Convention et demeure un problème épineux dans la perspective de la Conférence de Paris. Le lien entre les pays développés, les contributions au financement climatique et l'APD continuent à faire problème et les nouveaux fonds consacrés au financement de l'action climatique demeurent très limités. En même temps, certains pays en développement ont remarquablement réussi à mobiliser de leur côté des fonds pour financer leur propre politique climatique, mais ces fonds restent beaucoup trop insuffisants du fait de la capacité limitée des économies des PMA d'internaliser la réponse climatique. Le débat sur le financement des actions climatiques ne peut être dissocié du principe des responsabilités communes mais différenciées, et les tensions entre les pays développés et les pays en développement, s'agissant des émissions de gaz à effet de serre, s'expliquent par la perception des responsabilités d'une part, et les responsabilités réelles d'autre part.

Il y a actuellement de nombreux débats dans la perspective de l'accord de Paris dans le continent africain. Le Centre africain pour la politique en matière de climat (CAPC) ne cherche pas à éluder ces débats, mais plutôt à les enrichir en ouvrant un espace de discussion pour l'élargissement du dialogue. Pour contribuer aux débats en cours sur le cadre de gouvernance climatique pour l'après-2015, le CAPC propose d'organiser une série de réunions régionales avec des institutions de recherche partenaires. Ces réunions rassembleront des ministres et des parlementaires, des chercheurs et des négociateurs chevronnés, des représentants des communautés économiques régionales et des banques de développement, de la société civile, du secteur privé et des autres acteurs, regroupés pour examiner la politique climatique et les questions pertinentes dans l'optique de la Conférence de Paris. Les réunions dureront trois jours; elles seraient présidées par un journaliste expérimenté ou un intellectuel de renom et amèneraient les participants à parler sur les principales questions en discussion ou en négociation dans la préparation de la Conférence de Paris. Les réunions chercheront à arriver à un consensus sur une position africaine commune relative au cadre d'action pour l'après-2015 et à élaborer des mécanismes pour tenir les responsables et les négociateurs comptables de cette vision proprement africaine. Les séances seront organisées dans un espace public, par exemple des salles de conférence des universités, et réuniront autant de gens que possible pour des discussions régionales. Les débats seront diffusés sur Internet ou sous forme de podcast et l'auditoire régional participera aux débats en ligne avec les personnes réunies. Chaque séance devrait aboutir à un accord sur ce qui constituerait une position de l'Afrique sur une des grandes questions traitées par les débats. Une séance finale aura lieu dans le Pavillon africain à la fin de la vingt et unième Conférence des Parties pour examiner les résultats de celle-ci et déterminer la position de l'Afrique dans l'accord-cadre issu de la Conférence.

Objectif

L'objectif est de mobiliser les Africains de tous les milieux dans les préparatifs de la vingt et unième Conférence des Parties à Paris, de leur faire prendre conscience des problèmes du changement climatique et des rôles qu'ils peuvent jouer dans la gouvernance mondiale du climat et de susciter une réflexion critique chez eux au sujet du processus de la Convention. Cette réflexion aidera à définir les solutions africaines au problème du climat.

Résultats

Les débats devraient permettre de dégager la position de l'Afrique sur les grandes questions soulevées dans l'accord pour l'après-2015, ouvrir un espace à la collaboration nationale et régionale sur le changement climatique, proposer des lieux de dialogue pour l'échange d'information et une

interaction entre les différents acteurs et faire converger les multiples intérêts qu'éveillent dans le continent africain les questions climatiques. Les débats devraient aboutir à une position dans le pavillon de l'Afrique, à Paris.

Thèmes débattus

Le texte de négociation qu'examinera la vingt et unième Conférence des Parties a été publié en février 2015. Plusieurs thèmes essentiels occuperont les négociateurs. Si le changement climatique représente une préoccupation mondiale, il y a des spécificités historiques, régionales et locales qui font que certains de ces principaux thèmes en négociation sont d'une importance particulière pour l'Afrique, plus que pour d'autres continents; l'Afrique cherchera donc des solutions qui puissent contribuer à son développement durable et à la réalisation des objectifs d'adaptation et d'atténuation. Parmi ces thèmes, aucun n'est plus important que la question du financement de l'action climatique et des autres moyens de mise en œuvre. Pour le continent, d'autres questions sont également importantes, notamment celles qui concernent les principes fondateurs de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto, le principe de précaution, le principe des responsabilités communes mais différenciées et le principe du développement durable. Les conférences des Parties successives ont eu pour effet d'infléchir les interprétations de ces principes d'une façon qui suscite une préoccupation dans certains milieux africains. Ces préoccupations se reflètent dans les efforts déployés pour déterminer dans quelle mesure l'accord de Paris représentera une modification des interprétations mondiales de ces principes et les conséquences qu'auraient ces réinterprétations pour l'Afrique. Particulièrement inquiétante est la question de savoir comment est produite et diffusée la science du climat pour inspirer les prises de position sur le climat mondial, et comment ces positions sont mises en œuvre par les mécanismes de la Convention.

La climatologie, ou science du climat, confirme que le changement climatique, loin d'être une perspective éloignée, est une réalité actuelle. Le changement climatique est sans équivoque et ses effets se font déjà sentir dans de nombreux domaines. Mais, en particulier, le changement climatique retentit sur les moyens d'existence des populations les plus vulnérables, surtout les habitants des petits États insulaires en développement, les pêcheurs, les petits agriculteurs et autres groupes sociaux étroitement dépendants des ressources naturelles dans le continent africain. Pour ces populations dont les moyens d'existence dépendent d'activités fortement déterminées par le climat, telles que l'agriculture et la pêche, l'adaptation aux effets du changement climatique est un impératif. Cette adaptation doit également avoir lieu aux niveaux municipal, national et mondial. Aux niveaux locaux, pour déterminer la capacité de s'adapter aux effets du changement climatique il faut tenir compte des défaillances sociales et économiques sous-jacentes, qui expliquent aussi la vulnérabilité aux effets du changement climatique. Ces défaillances sous-jacentes concernent l'accès aux ressources, le régime foncier, la santé et l'éducation et, plus largement, les conditions favorables à la création de régimes robustes, comptables de leurs actes, aux niveaux local et national. L'adaptation, au niveau local, est donc difficile à dissocier du développement. Certains observateurs ont donc préconisé une approche « développement d'abord » à la question de l'adaptation de façon à remédier avant tout aux vulnérabilités plutôt que de s'attaquer aux seuls effets du changement climatique.

Alors que le changement climatique comporte tout un ensemble d'effets négatifs sur les moyens d'existence et l'économie, et constitue même une menace pesant sur l'existence de nations entières comme dans le cas des petits États insulaires en développement, il ouvre aussi certaines perspectives. Au niveau plus général du développement, on constate qu'avec un soutien suffisant et moyennant des conditions favorables, le changement climatique pourrait amener

les économies des pays en développement à s'adapter à des trajectoires de développement durable. À un niveau plus local encore, la transition à une trajectoire de développement neutre en carbone offre aux investisseurs des perspectives d'activités économiques, aux dirigeants de nouvelles possibilités ainsi que de nouveaux espaces leur permettant de faire face aux préoccupations d'équité entre les sexes ou en faveur de la jeunesse, et elle offre aussi des possibilités de réexaminer les questions de l'articulation régionale et internationale des différentes économies. Cependant, les perspectives ouvertes par le changement climatique sont considérablement assombries par les coûts entraînés par celui-ci. En Afrique, il faut donc négocier un bon équilibre entre les coûts et les avantages et faire une analyse réaliste et qui soutienne une prise de position novatrice au regard des stratégies de réponse au problème climatique.

Enfin, il ne fait pas de doute que l'analyse de la problématique du changement climatique est hautement politique et que le contexte politique détermine la nature du cadre de gouvernance mondiale du climat. Des efforts importants ont assurément été faits par des chercheurs et des militants africains pour analyser l'économie politique de la gouvernance climatique mondiale. Cependant, il demeure urgent de bien préciser les éléments politiques qui interviennent dans le processus de la Convention pour garantir que les dirigeants, les politiciens et les négociateurs africains pourront participer au processus en connaissance de cause. Il est également urgent d'ouvrir un espace à l'élaboration d'une position politique africaine sur le changement climatique et de susciter un débat sur ces prises de position entre les dirigeants, les hommes politiques et les différents acteurs africains affectés par le changement climatique.

Étant donné ce contexte, les thèmes précis qui seront abordés dans les négociations sur le climat seront les moyens d'application, les liens entre la science du climat et la politique du climat, les possibilités de développement offertes éventuellement par le changement climatique et la gouvernance climatique mondiale.

Moyens d'application

Au cours de toutes les négociations des conférences des Parties, une question a été omniprésente, celle des moyens d'application – c'est-à-dire les moyens financiers, le transfert de technologie et la création de capacités. La question des moyens d'application repose sur la prémisse voulant que, par souci d'équité, les pays riches doivent aider les pays pauvres à faire leur transition économique en adoptant des techniques de production ménageant le climat et fournir une assistance aux pays en développement pour les aider à surmonter les effets vécus du changement climatique sur leur économie et sur les moyens d'existence de leur population. Cependant, la question des moyens d'application reste sans solution dans le cours des débats sur le nouveau cadre de gouvernance climatique mondiale. Divers fonds ont bien été créés pour faciliter les initiatives d'atténuation et d'adaptation au changement du climat, mais ces caisses restent vides ou insuffisantes. Quand des promesses de contributions ont été honorées, la complexité des procédures d'accès est telle que les pays qui sont le moins capables de s'adapter au changement climatique sont également ceux qui ont le plus besoin d'une aide pour avoir accès aux fonds climatiques disponibles. Des initiatives importantes telles que l'Initiative pour le développement de l'énergie renouvelable du Groupe africain n'ont pas été suivies d'effet, faute d'un financement adéquat.

Il faut également débattre de l'efficacité, ou non, des moyens actuels d'application et explorer les diverses solutions possibles aux niveaux mondial et national. Des démarches novatrices consistant à mobiliser les ressources nationales pour répondre au problème climatique commencent à être suivies dans certains pays africains. Il faut étudier ces innovations et informer les autres pays africains de l'existence possible d'autres stratégies de financement de l'action climatique. Ainsi, il est essentiel de

se demander comment le cadre qui sera défini à Paris traduira l'ambition climatique mondiale en une mobilisation effective des ressources financières et de savoir ce que les pays pourront faire pour mettre au point des mécanismes différents et novateurs de financement des initiatives climatiques.

Une autre question se pose à ce sujet, celle de la nécessité d'une stratégie mondiale pour couvrir les pertes et les dégâts résultant du changement climatique. Ce sera là un thème essentiel débattu à Paris et, comme pour les autres moyens d'application, il semble que l'opinion prédominante actuellement est qu'il appartient aux mécanismes du marché de couvrir ces pertes et ces dégâts.

De même, la création de capacités et le transfert de technologie sont des questions controversées.

Le GIEC, la science du climat et la politique du climat

La compréhension des phénomènes climatiques repose sur de solides données scientifiques physiques et hydrométéorologiques. Cette base scientifique solide, à son tour, aide à déterminer les choix de politique et de gouvernance face au changement climatique. En pratique, la climatologie a été confiée au Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), qui collecte les meilleures informations scientifiques disponibles auprès de chercheurs qui travaillent sur un large spectre de problèmes environnementaux se posant dans le monde et sur l'ensemble des disciplines liées à l'étude du climat. Les évaluations du GIEC sont ainsi devenues la base de la politique climatique aux niveaux mondial et local. Les politiques mondiales et nationales visent à la fois à atténuer les effets du changement climatique et à adapter le pays concerné aux effets des changements qui se sont déjà produits. Cela oblige à intégrer le changement climatique dans les politiques de développement et les politiques sectorielles. Cependant, inévitablement, les processus de développement retentissent sur l'action d'atténuation des effets du changement climatique par les émissions de gaz à effet de serre ou en recentrant les technologies vers des techniques de production, de fabrication et de distribution moins gourmandes en carbone. Du fait de l'importance des émissions de carbone dans les processus de développement, il est impératif de calculer correctement les quantités de carbone qui peuvent encore être absorbées en toute sécurité dans l'atmosphère et d'allouer ce carbone de façon équitable pour concourir à des processus de développement durable. L'un des aspects essentiels de la recherche climatologique faite au GIEC est l'estimation de ce « budget carbone¹ ».

L'un des résultats de la Conférence des Parties tenue à Copenhague a été la conclusion d'un accord mondial sur les réductions des émissions nécessaires pour maintenir en deçà de 1,5°C ou 2°C les augmentations mondiales de la température. Les accords de Copenhague prescrivait des réductions appréciables des émissions pour rester dans ces limites. Plusieurs pays ont alors pris des engagements de réduire leurs émissions, et les climatologues ont réagi en modélisant différents scénarios démontrant les probabilités de rester dans les limites souhaitables compte tenu des engagements pris jusqu'à présent. Cela représente le niveau de l'ambition mondiale de lutter contre le réchauffement. Dans la préparation de la Conférence de Paris, les engagements nationaux de réduire les émissions sont consignés dans les Contributions prévues déterminées au niveau national aux réductions des émissions, contributions que toutes les parties sont tenues d'élaborer et de soumettre avant le 15 octobre 2015. Mais des questions demeurent quant au meilleur mécanisme possible pour réaliser l'objectif de maîtrise du réchauffement mondial, sur les conséquences de ces seuils de 1,5°C et 2°C pour le développement et les moyens d'existence en Afrique et sur la mesure dans laquelle les Contributions prévues déterminées au niveau national non seulement représentent une réinterprétation du principe des responsabilités communes mais différenciées, mais aussi sur la

¹ PNUE, 2010, *Rapport sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction d'émissions*.

mesure dans laquelle ce mécanisme est bien le plus indiqué pour régler les émissions.

Dans la préparation de la Conférence de Paris de 2015, les Parties à la CCNUCC examinent les moyens de relever le niveau de l'ambition de réduction des effets du changement climatique durant la période précédant 2020 (2015-2020) afin de garantir que toutes les Parties font bien tous les efforts possibles pour réduire ces effets. Le but est de réduire le déficit de cette ambition entre l'effet global des engagements actuellement pris d'atténuation des effets du changement climatique et une trajectoire globale compatible avec la probabilité de rester dans la limite prévue d'une augmentation du réchauffement mondial de 2°C ou 1,5°C au-dessus des niveaux préindustriels. Dans les négociations, les principales questions concernent le niveau trop faible de l'ambition en matière d'atténuation des effets exprimée par les pays développés dans leurs promesses relatives à la période antérieure à 2020 (moins que les pays en développement); le faible niveau de financement, de transfert de technologie et de création de capacités propre à permettre aux actions d'atténuation des pays développés d'être efficaces (pas de feuille de route pour le financement jusqu'en 2020); l'insuffisance des progrès dans les activités concrètes d'atténuation des effets du changement climatique pour limiter le réchauffement; et les tentatives de réorienter les responsabilités des pays développés, en vertu de la Convention, vers des initiatives de coopération internationale et vers le secteur privé.

De nombreux chercheurs examinent actuellement les différentes trajectoires d'émissions qui peuvent être adoptées pour garder l'augmentation de la température dans les limites prévues. Il est donc important que les Africains débattent du fossé carbone, du budget carbone et de sa relation avec les besoins de développement viable de l'Afrique. Ce débat sera également lié aux Contributions prévues déterminées au niveau national comme mécanisme d'action, et à la nature du soutien technologique et des autres moyens d'application dont l'Afrique a besoin pour répondre à ses besoins de développement tout en contribuant à l'atténuation des effets des émissions de carbone. Cette réunion examinera les éléments de science physique proposés par le GIEC concernant l'Afrique et la vingt et unième Conférence des Parties, et s'attachera surtout à déterminer les augmentations acceptables de température pour l'Afrique, et comment, dans les divers scénarios, cela pourra être réalisé. Dans ce contexte, le débat portera aussi sur ce que signifie le budget carbone pour l'Afrique, sur les meilleurs moyens de le répartir pour permettre un développement du continent équitable et viable à terme et sur les moyens d'intégrer le budget carbone dans l'accord relatif à l'après-2015.

Les possibilités offertes par le changement climatique

S'il est bien admis que le changement climatique constitue pour l'humanité un énorme problème, on reconnaît aussi de plus en plus qu'il pourrait être l'occasion de provoquer une transition à une économie verte utilisant mieux l'énergie². Les économies nationales peuvent être aidées à faire cette transition d'une technologie utilisant beaucoup de carbone à un ensemble de technologies vertes. Des entreprises nationales et mondiales peuvent être développées et prospérer autour de la fourniture de techniques appropriées, et la croissance verte peut aider à réduire la pauvreté de façon durable. La transition à une économie verte efficace comporte des incidences sectorielles dans les secteurs sensibles au changement climatique que sont l'agriculture, l'eau, l'énergie et, plus généralement, l'environnement. Dans le secteur agricole, il faudra procéder à des transformations structurelles pour remédier à la variabilité des précipitations et aux fluctuations saisonnières. Ces transformations porteront notamment sur les innovations à apporter aux techniques de production des semences mais aussi à la collecte, au stockage et à l'utilisation de l'eau. Dans les secteurs énergétiques, les innovations techniques porteront sur l'amélioration de l'efficacité énergétique, sur

² PNUE, 2010.

l'investissement dans des écotecnologies énergétiques et sur un meilleur accès à l'énergie durable pour tous. Dans le secteur de l'eau, il est tout à fait indiqué d'améliorer les techniques de stockage, d'approvisionnement et d'utilisation de l'eau. Il faut également imaginer des moyens de maîtriser les inondations, de mieux gérer les ressources en eau souterraine et d'améliorer les systèmes de canalisation d'eau et de collecte des eaux usées dans les villes.

Cependant, le changement climatique pèse également sur la croissance et le développement. Dans l'agenda de développement et de réduction de la pauvreté en Afrique, la lutte contre le changement climatique est un élément central. Les pays et les populations les plus pauvres sont ceux qui seront touchés le plus tôt et le plus lourdement en raison de leur plus faible résistance et d'une plus grande dépendance à l'égard de secteurs sensibles au changement climatique, comme l'agriculture. En Afrique, une modélisation récente indique qu'une augmentation de la température de 2°C se traduirait peut-être par une perte de PNB de 4,7 %, surtout en raison de pertes dans le secteur agricole. Une hausse de température de 2,5 à 5°C serait plus grave encore et signifierait la faim pour 128 millions d'Africains, tandis que 108 millions seraient touchés par des inondations et affectés par une hausse de 15 à 95 cm du niveau des océans. La variabilité climatique explique pour une bonne part la pauvreté actuelle, l'insécurité alimentaire et la fragilité de la croissance économique en Afrique. Le changement climatique ne pourra qu'aggraver cette situation; la gravité et la fréquence des inondations, des sécheresses, des tempêtes augmenteront, aboutissant à un surcroît de stress hydrique. La productivité dans l'agriculture, l'élevage et la pêche sera affectée et le continent sera exposé à une insécurité alimentaire plus grande encore et à la propagation de maladies hydriques, en particulier dans les zones tropicales. Environ 200 millions d'Africains parmi les plus pauvres vivent déjà dans l'insécurité alimentaire, souvent en raison de leur dépendance à l'égard de moyens d'existence eux-mêmes affectés par le climat, notamment l'agriculture pluviale. Les augmentations de température et les modifications des précipitations moyennes et de l'évaporation seront plus accusées encore et compromettront encore davantage les moyens d'existence pendant tout le XXI^e siècle.

La capacité d'adapter les technologies de production et de fabrication est limitée par le manque de ressources financières dans les pays en développement et dépend donc du transfert de technologie. L'adaptation signifie également le redéploiement des fonds disponibles, déjà limités, vers la satisfaction de besoins immédiats et locaux, notamment en réponse aux catastrophes et aux urgences causées par le climat. Ainsi, si le changement climatique offre peut-être des perspectives de développement, il comporte aussi un coût important.

Cette session examinera d'un œil critique les possibilités nouvelles dans le discours porté sur le changement climatique, en traitant les implications de celui-ci pour les divers secteurs des économies africaines qui sont fortement affectés par le climat, les possibilités qui s'offrent de transformation de ces secteurs en réponse aux effets du changement climatique et les limites, structurelles ou autres, à leur capacité d'adaptation.

La gouvernance climatique mondiale: aspects politiques

Les accords multilatéraux relatifs à l'environnement sont les principaux mécanismes de la gouvernance environnementale mondiale³. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et le Protocole de Kyoto qui y est associé régissent la coopération mondiale face au changement climatique et au réchauffement. La CCNUCC repose sur trois grands principes: le principe de précaution, le principe des responsabilités communes mais différenciées et

³ Andonova *et al.*, (2009).

l'attachement au développement durable – qui définissent ensemble la coopération entre les pays et conditionnent le choix des politiques nationales et territoriales relatives au climat. La gouvernance climatique mondiale s'est caractérisée par une épreuve de force entre les pays développés et en développement, mais aussi par des tiraillements entre les pays développés, qui ont empêché l'émergence d'un texte juridiquement contraignant sur la gouvernance du climat. L'impasse semble se poursuivre et prend de nouvelles dimensions dans la perspective de la Conférence de Paris de 2015. Les principaux litiges portant sur la conception du cadre de gouvernance climatique mondiale ont trait à des questions d'attribution (responsabilités communes mais différenciées), d'équité (financement de l'action d'atténuation des effets du climat et d'adaptation à ceux-ci, y compris le transfert de technologie et la création de capacités) et de réduction des émissions.

Si les acteurs non étatiques prennent de plus en plus d'importance dans la gouvernance du climat, la définition et l'application des politiques et stratégies d'adaptation continuent de relever surtout des acteurs étatiques. Les organisations de la société civile et les populations locales n'ont joué jusqu'ici qu'un rôle limité dans la formulation des politiques et stratégies d'adaptation nationale au changement climatique. Il y a là une situation profondément contradictoire qui reflète les incertitudes au sujet de l'évolution des équilibres et des rapports de force entre les États, la société civile (marché compris) et les organisations internationales. Le changement climatique est un domaine où le déplacement des lignes de force entre les différents acteurs et les différents intérêts s'exprime de façon complexe et multiple. Il est donc urgent de mieux comprendre comment les différents rapports de force s'expriment et leurs implications pour la gouvernance du climat aux niveaux local, national et mondial.

La mission initiale de la CCNUCC était de gérer l'action d'atténuation des effets du changement climatique. En revanche, la capacité d'adaptation était considérée comme un indicateur de la mesure dans laquelle les sociétés pouvaient tolérer les changements du climat et n'était pas en soi considérée comme un objectif de politique générale. L'adaptation est alors apparue comme un moyen de traiter les impacts des émissions de gaz à effet de serre qui ne seraient pas atténués, aboutissant à une approche de la question du risque du changement climatique « par les impacts ». Cette approche suppose une expertise scientifique et technologique extérieure pour définir les problèmes du changement climatique et formuler des solutions technologiques d'adaptation reposant sur des connaissances précises sur l'état futur du climat.

La principale préoccupation actuelle en Afrique concernant le changement climatique est celle de ses implications pour le développement et pour le bien-être des sociétés et l'état des écosystèmes. La gouvernance de l'adaptation au changement climatique en Afrique nécessite un examen de la nature et de la trajectoire de la croissance et du développement, une démocratisation des systèmes globaux pour atteindre l'équité et la refonte des processus de décision afin de faciliter une plus large participation du public à la formulation des réponses mondiales et nationales au changement climatique

Alors qu'ils ne contribuent que pour 3,8 % aux émissions totales de gaz à effet de serre, les pays africains sont parmi les plus vulnérables au réchauffement mondial. Le cadre de gouvernance climatique mondiale cherchera à définir une réponse équitable et démocratique au problème, réponse qui attribue les responsabilités historiques et mobilise des ressources pour soutenir les réactions nationales et territoriales au changement climatique. Cependant, l'attachement porté à l'idée d'un cadre mondial s'est révélé très variable, puisque certains pays ont récusé le Protocole de Kyoto et d'autres se retirent pareillement des accords climatiques mondiaux⁴. De plus en plus, la CCNUCC se caractérise par des contestations au sujet de sa légitimité, au sujet de questions de fragmentation institutionnelle et en raison de divergences importantes dans l'interprétation des grands principes de la Convention et du Protocole de Kyoto. Ces contestations témoignent de la nature profondé-

⁴ Voir, par exemple, Karlsson-Vinkhuyzen (2013).

ment politique de la gouvernance climatique mondiale.

Dans la préparation de la Conférence de Paris de 2015, les Parties à la Convention négocient un nouvel accord climatique qui sera applicable à tous. Cet accord – qui prendra la forme d'un protocole, d'un autre instrument juridique ou d'un résultat convenu ayant force juridique – devra être conclu lors de la Conférence des Parties de 2015 à Paris et entrer en vigueur en 2020. Les deux principales questions actuellement discutées sont relatives aux « éléments » qui entreront dans l'accord (s'agira-t-il d'un ensemble couvrant l'atténuation, l'adaptation, la technologie, le financement, les capacités et la transparence, et comment) et les « contributions » (dont le niveau et les détails doivent être consignés dans les « contributions prévues déterminées au niveau national » par les parties au nouvel accord).

Parmi les principales questions qui figureront dans l'accord pour l'après-2020 il y aura tous les éléments d'un ensemble équilibré et complet ou, au contraire, une intervention asymétrique en faveur de l'atténuation, des marchés du carbone et de la transparence (ou « mesurable, notifiable et vérifiable »), à l'exclusion de l'adaptation, du financement, de la technologie ou de la capacité (tous aspects pourtant très importants pour l'Afrique). Les préoccupations que soulève cette approche tiennent au fait qu'elle fragilisera, pour les pays développés, le régime international par rapport au Protocole de Kyoto et sera plus rigoureuse pour les pays en développement, sans mesures adéquates de soutien en leur faveur.

Le Groupe des négociateurs africains préconise un accord détaillé couvrant tous les éléments de façon équilibrée, comportant des engagements généraux et des objectifs mondiaux ainsi que des engagements spécifiques pris par les parties, des mécanismes opérationnels et des dispositions sur la responsabilisation, l'observation des règles et l'examen. S'agissant des « contributions », le Groupe des négociateurs africains a déclaré qu'elles devaient être conformes à la Convention, respecter la différence entre pays développés et en développement et partir des obligations déjà fixées dans la Convention. Les pays développés devraient formuler leurs contributions de façon à traiter les questions du soutien à l'adaptation, du financement, de la technologie et des capacités (mais aussi de l'action d'atténuation des effets du changement climatique) car si ce n'était pas le cas, les perspectives de parvenir à un résultat équilibré à Paris seraient limitées.

Les pourparlers africains sur le climat examineront les aspects politiques du climat mondial et les implications que les questions de pouvoir, d'équité et d'éthique ont sur les principes de la CCNUCC. Les débats auront pour but d'élaborer une position africaine sur les principes fondateurs de la Convention et sur les moyens par lesquels ces principes devraient être appliqués dans l'accord climatique pour l'après-2015. Les débats traiteront aussi de la dynamique de la gouvernance climatique mondiale et de ses conséquences pour le développement de l'Afrique.

Structure

Les débats régionaux comprendront une série de discussions portant sur l'exposé qui sera fait par un orateur de haut niveau qui placera la situation dans son contexte. Cette allocution sera prononcée par un chef d'État, un ancien chef d'État ou une personnalité de rang similaire. Elle sera suivie par un débat d'un groupe de haut niveau sur les principales questions soulevées dans cette allocution. Ce groupe de haut niveau sera composé des chefs des principales institutions régionales et multilatérales, des grandes universités et d'organisations similaires. Les thèmes seront déterminés par l'état des intérêts et des spécialistes disponibles, ils seront étroitement alignés sur le discours sur l'après-2015 et retiendront surtout les thèmes examinés dans la section qui précède.

La deuxième journée des pourparlers sera consacrée à des séances thématiques portant sur des

questions précises relevant de ces thèmes, choisies par les spécialistes régionaux disponibles et en fonction des priorités régionales. Un spécialiste reconnu de chacune des questions sera chargé de faire une conférence traitant des questions les plus pertinentes au sujet de ce thème. Un groupe d'experts examinera ensuite, dans un débat limité, les questions découlant de cette conférence. Le débat sera ensuite ouvert au public, le conférencier résumant alors les principaux points résultant du débat, dans un résumé de cinq minutes à la fin de chaque séance. Cette démarche sera appliquée pour les quatre thèmes.

La troisième journée des pourparlers sera consacrée à leur conclusion et privilégiera les débats de la société civile sur les implications et les impacts du changement climatique sur les différents secteurs ainsi que les réponses souhaitables. Des représentants de la société civile africaine, notamment du secteur privé, des associations d'agriculteurs et des universités, seront réunis en différents groupes pour réfléchir activement aux implications des principaux problèmes soulevés lors des débats portant sur leurs secteurs respectifs, et ils présenteront des solutions à la séance plénière. Les solutions de politique générale et les autres solutions seront rédigées et constitueront une contribution aux préparatifs de la Conférence de Paris. Les dates, lieux, structures et thèmes spécifiques proposés pour chacun des débats sont présentés en détail dans une annexe.

Programme « Climat pour le développement en Afrique »

Le programme « Climat pour le développement en Afrique » (ClimDev-Afrique) est une initiative de la Commission de l'Union africaine, de la Commission économique pour l'Afrique et de la Banque africaine de développement.

Sa mission a été définie au plus haut niveau par les dirigeants africains (par le Sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine).

Le programme a été institué pour poser des bases solides pour une position de l'Afrique sur le changement climatique et il travaille activement avec d'autres institutions et partenaires africains et non africains spécialisés dans les questions de climat et de développement.

Contacts

Centre africain pour les politiques climatiques
Commission économique pour l'Afrique
Avenue Menelik II, B.P. 3001
Addis-Abeba (Éthiopie)
info@climdev-africa.org
www.climdev-africa.org

Avec l'appui de

