



Dialogue régional africain sur **les forêts, la gouvernance & le changement climatique**

LE 11-12 OCTOBRE 2010 | ADDIS ABABA, ETHIOPIE

L'Afrique, les Forêts et les Négociations Internationales sur le Changement Climatique *Document de Contexte n° 1*

Architecture des négociations de la CCNU

Bien que les discussions sur le changement climatique soient d'un intérêt mondial, c'est au sein de la Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), mise en place depuis 1992, que les négociations décisives sur les questions du climat ont commencé. À ce jour il y a 192 Pays engagés dans les négociations CCNUCC, les pays africains inclus. Le but des négociations est d'amener toutes les Parties signataires de la convention à parvenir à un consensus sur les initiatives mondiales et nationales pouvant contribuer à stabiliser ou réduire les gaz à effet de serre (GES) à une proportion qui va durablement atténuer le réchauffement climatique. La convention est entrée en vigueur en 1994 et en 1995, toutes les pays signataires du traité ont tenu leur première réunion, connue sous le nom de la première Conférence des Parties (COP 1 ou CdP) de la Convention Cadre des Nations Unies. Entre 1995 et Septembre 2010, un total de 15 COP ont été tenues dans différentes villes à travers le monde. La COP 16 aura lieu à Cancún, au Mexique du 29 Novembre au 10 Décembre 2010. La Conférence des Parties est la plus haute instance décisionnaire de la CCNUCC. En plus de la COP, il existe d'autres structures de négociation sous la tutelle de CCNUCC. Trois de ces structures sont :

- 1) **La Conférence des Parties siégeant en tant que Réunion des Parties au Protocole de Kyoto (COP / RdP)** est l'association des pays qui ont signé et ratifié le Protocole de Kyoto. Elle mène les négociations sur le long terme au sujet des Mécanismes de Développement Propre (MDP), l'adaptation au changement climatique et le renforcement des capacités.
- 2) **Le Groupe de travail spécial sur les nouveaux engagements des Parties à l'Annexe I¹ au titre du Protocole de Kyoto (AWG-KP)**. Ce groupe a été créé en 2005 lors de la COP 11 à Montréal et réunit à ce jour 190 membres + les pays de l'Union Européenne qui ont ratifié le Protocole de Kyoto (Etats-Unis non membre). Sa mission principale est d'amener ces pays à prendre des engagements supplémentaires en faveur du climat.
- 3) **Le Groupe de travail spécial sur l'action concertée à long terme (AWG-LCA) au titre de la Convention Cadre des Nations Unies**. Il réunit les 192 pays signataires de la CCNUCC et a été créé en 2007 lors de la COP 13 à Bali (Indonésie) avec comme mandat de stimuler les accords sur la stratégie internationale de lutte contre le changement climatique après 2012. Ses principaux domaines d'intervention sont: l'atténuation, l'adaptation, le développement et le transfert des

¹ Les Parties de l'Annexe I sont les pays industrialisés et les pays dont les économies sont en transition. D'autres blocs sont constitués des pays de l'Annexe II (pays développés qui paient pour les coûts des pays en développement) et les pays en développement ou pays non inscrits à l'Annexe I.

technologies et le financement. A la différence des réunions de COP et COP/RdP qui se tiennent souvent sur une base annuelle, les rencontres des AWG-LCA et AWG-KP s'organisent habituellement plusieurs fois par an. La 14^è session du AWG-KP et la 12^{ème} du AWG-LCA ont eu lieu du 4 au 9 Octobre 2010 à Tianjin, en Chine. En raison du pouvoir de prise de décision de la COP, les réunions des AWG-LCA et AWG-KP culminent souvent à la fin de l'année avec la COP annuelle des Nations Unies, où les résultats des travaux de ces organes sont présentés et débattus.

Intérêt et rôle des Africains dans les négociations sur climat sous la CCNUCC

L'Afrique est un important acteur dans les pourparlers la CCNU sur le climat tout d'abord parce qu'elle héberge l'une des plus importantes forêts tropicales du monde (forêts du bassin du Congo). Les travaux scientifiques indiquent que les forêts agissent comme des puits naturels de carbone lorsqu'elles ne sont pas défrichées ou perturbées, mais qu'elles sont responsables d'environ 12-15% des émissions de GES (van de Werf et al. 2009) lorsqu'elles sont converties à d'autres usages ou mal gérées. La lutte contre la déforestation, la promotion d'une gestion forestière durable (GFD), la conservation deviennent de ce fait d'importants enjeux dans les négociations sur le climat. Ces négociations sont menées dans le cadre du mécanisme REDD+ (Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation + Conservation et GFD). La principale posture de négociation des nations africaines c'est que leur engagement pour REDD+ ne peut être garanti que si des alternatives viables aux activités causant la déforestation leur sont offertes ou si elles sont compensées équitablement pour leurs efforts de préservation des écosystèmes naturels. L'Afrique se sent également interpellée par les changements climatiques parce qu'elle reconnaît ses effets négatifs sur le continent. Bien que 80% des émissions des GES viennent de la combustion des énergies fossiles, étroitement associées à l'industrialisation dans les pays développés, les pays africains sont les plus vulnérables au réchauffement induit par ces émissions parce qu'ils ont de capacités limitées d'adaptation au changement climatique ou d'atténuation de ses effets négatifs. Cette vulnérabilité s'explique aussi par la grande dépendance des populations de ces pays des revenus agricoles. Ceci est particulièrement vrai pour les pays les moins avancés (PMA) d'Afrique et davantage pour les pays du Sahel qui ont connu au cours des deux dernières décennies une augmentation significative de la sécheresse, de la désertification et un changement du régime des pluies. Ces modifications auront aussi des conséquences dévastatrices sur les 15 Petits Etats Insulaires en développement (PEID) se trouvant en Afrique. Des études menées par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) de l'ONU ont révélé que l'augmentation anticipée de 0,7 degré Celsius de la température de la Terre au 21^è siècle conduira à une hausse du niveau de la mer au-dessus de 1,4 m dans les 100 prochaines années. Avec de telles projections, ce sont naturellement les moyens d'existence et la survie des PEID qui seront menacés.

Stratégies de négociation et positions africaines : le processus de formation du consensus

Afin de faire entendre leurs voix lors de la série de négociations de la CCNU sur les changements climatiques, les pays africains ont au cours des dernières années œuvré au développement d'une position commune sur cette question. Cette posture est souvent le fruit d'une intégration de différentes vues du continent et des idées venant d'autres blocs de négociation dont l'Afrique fait partie à l'instar du G-77² + la Chine, l'Alliance des PEID et des PMA. Malgré de perceptibles disparités entre ces différents blocs de négociation, de nombreux points communs existent entre eux. Il en est ainsi en particulier entre le groupe Africain et le G-77. Le rapprochement entre ces deux blocs s'explique entre autres raisons par des similarités en termes de foresterie, de développement économique et surtout par le fait que le G-77, avec ses 130 pays membres, constitue un puissant bloc de négociation à travers lequel l'Afrique peut espérer

² Le Groupe des 77 (G-77) a été créé le 15 Juin 1964 par soixante dix-sept pays en développement. Au fil du temps il est passé à 130 pays. Le nom original a été retenu en raison de son importance historique. <http://www.g77.org/doc/>

mieux faire prendre en compte ses préoccupations. Exemple : les financements appropriés du REDD+, la contribution des projets résultant de ce mécanisme aux conditions d'existence des populations locales, l'amélioration des économies nationales et les capacités des Etats à gérer les forêts. Au cours de la COP 15 à Copenhague, le Groupe Africain, a soutenu la proposition de l'Alliance des PEID de limiter l'augmentation de la température mondiale à 1,5 degré Celsius d'ici l'an 2050.

C'est le produit des alliances stratégiques entre le Groupe Africain et d'autres blocs et les concertations intra-africaines qui forme la base de ce qui peut être considéré comme la position africaine sur le changement climatique. Les années 2008 et 2009 ont constitué des tournants décisifs dans ce processus. La formation du consensus au cours de ces deux années s'est faite à travers une série de rencontres réunissant les acteurs des différentes sphères sociales, politiques et économiques du continent africain. Trois principaux forums ont contribué à façonner la position commune de l'Afrique sur les questions climatiques : la plate-forme d'Alger en Novembre 2008, celle de Nairobi en mai 2009 et la première réunion du Comité des Chefs d'Etat et de gouvernement sur les changements climatiques (CCEGCC) à Addis-Abeba en août 2009. L'objectif de ces rencontres était d'aider au développement d'un point de vue commun sur les questions clés du climat d'intérêt particulier pour l'Afrique. Cette position commune a été défendue au cours des sessions annuelles de l'ONU sur le changement climatique et en particulier lors de la COP 15 à Copenhague. L'adaptation au changement climatique, l'atténuation de ses effets indésirables, le financement et l'acquisition des technologies ont émergé comme des sujets consensuels entre les africains et leurs thèmes majeurs de négociation.

Au sujet de l'atténuation et de l'adaptation, les vues africaines convergent autour de l'argument que les pays industrialisés (en particulier ceux de l'Annexe I au titre de la CCNUCC), doivent soutenir les efforts des Etats africains à faire face au changement climatique parce qu'ils sont jusqu'à présent les principaux responsables du réchauffement climatique ; ils doivent se soumettre à des objectifs ambitieux et chiffrés de réduction de leurs émissions de GES (conformément aux prescriptions du Protocole de Kyoto). De manière plus spécifique, ces pays devraient, selon les Africains, se conformer au principe de "*responsabilités communes mais différenciées*" de la CCNUCC et à la résolution du Protocole de Kyoto sur la non soumission des Etats africains à des engagements contraignants de réduction des émissions de GES. Au cours de la COP 15, les pays développés ont rejeté la proposition africaine de réduction de leur émissions à au moins 40% d'ici 2020 et entre 80% à 95% d'ici 2050. L'année 1990 est prise ici comme base de référence. Dans la même veine, la proposition africaine et des PEID de stabiliser la température mondiale à 1.5 degré Celsius a été rejetée par les pays développés, ceux-ci ayant opté pour un objectif global de 2 degrés Celsius. En ce qui concerne en particulier l'atténuation, les pays africains consentent à s'engager dans des projets de séquestration de carbone tels qu'envisagés à travers les mécanismes internationaux comme REDD+ (pour les pays forestiers) et le MDP (afforestation et reforestation - pour les pays de savane ou sahéliens).

Les principales conditions qu'ils émettent : a) que ces initiatives soient compatibles avec leur développement socio-économique ; b) que les ressources financières suffisantes soient mobilisées et des technologies appropriées mises en place; c) que les capacités nationales soient renforcées. Au sujet des financements, lors de la COP 15, le Groupe africain avait demandé aux pays développés de leur allouer une compensation annuelle de 67 milliards de dollars pour appuyer les efforts d'adaptation du continent et 200 milliards de dollars par an pour ses opérations d'atténuation. Les montants de 10 milliards de dollars / an pour la période 2010-2012 et 100 milliards de dollars à l'horizon de 2020 préconisés par les pays industrialisés ont été considérés comme négligeables et décevants par la plupart des pays africains. Les autres points d'achoppement financiers lors des négociations et qui continuent à alimenter les discussions entre les deux parties ont porté sur :

- les mécanismes financiers et institutionnels à mettre en place;

- le financement ou non des projets préexistants d'adaptation/d'atténuation.
- les fonds à libérer : seront-ils un reclassement de l'Aide Publique au Développement (APD) comme un fonds pour le climat ou de fonds "nouveaux et additionnels" à l'APD ;
- la provenance des fonds : sources bilatérales ou multilatérales, financement privé ou public ?
- les mesures de sauvegarde et les normes à mettre en place pour l'ensemble des opérations envisagées

Les failles du consensus

Tout en reconnaissant les efforts sans précédent de l'Afrique pour développer une vision commune le long des pourparlers sur le climat, il convient de relever quelques divergences qui ont émergé au cours des négociations entre certains de ses constituants. Dans la phase préparatoire de la COP 15, certains acteurs éminents de la société civile comme Wangari Maathai, du Green Belt Movement (Kenya), tout en reconnaissant l'importance de la coopération Nord-Sud, s'est faite l'apôtre des solutions africaines face à la crise climatique. Elle a estimé que la mauvaise gouvernance était la cause majeure de la détérioration de l'environnement en Afrique. L'expression des discordances dans la posture africaine est aussi visible à travers des critiques sévères à l'encontre du représentant principal de l'Union Africaine à la COP 15 à Copenhague (le premier ministre Ethiopien Meles Zenawi) et du président Sud africain Jacob Zuma. Les critiques leur reprochent d'avoir approuvé l'Accord final de la COP 15 de Copenhague (qu'ils considèrent du reste comme illégal parce que qu'il ne respecte pas les procédures de la CCNUCC) et surtout parce que les requêtes financières de l'Afrique n'ont pas été satisfaites. C'est notamment ce que pense le diplomate Soudanais Lumumba Stanislaus Di-Aping, président du G-77. Mithika Mwenda de Pan African Climate Justice Alliance a accusé Zenawi de vendre *"la vie et les espoirs des Africains pour une pitance"* et qu'il ne représentait pas l'Afrique.

Pour ce dernier comme pour de nombreux membres de la société civile, l'Afrique aurait dû maintenir une posture de *"wait and see"* et ne pas signer l'Accord de la COP 15. Signer cet Accord selon ce point de vue équivaut à la signature d'un *"pacte suicidaire"* pour le continent. En général, un nombre croissant d'Africains, au nom de la 'justice climatique' et de l'équité, tendent à soutenir (officiellement ou non) l'option d'investissements massifs de fonds internationaux en Afrique pour l'atténuation et l'adaptation contre zéro engagement du continent à une quelconque réduction des émissions de GES. Et cela en conformité avec le Plan d'action de Bali. Cette division entre les élites civiles et politiques africaines conduit tout droit au cœur du processus de formation du consensus, et soulève des questions telles que : quel degré de représentativité et d'efficacité accorder à ceux supposés représenter l'Afrique lors de forums internationaux? Quels est le niveau de démocratie et de transparence accompagnant les processus de leur désignation ? La diversité écologique en Afrique, tout en fermentant des alliances politiques régionales, constitue également une des bases de la construction des oppositions réelles et potentielles observés lors des débats sur le climat entre Africains. Il en est ainsi par exemple des confrontations souvent tacites entre les pays Sahéliens ou dominés par les savanes et les pays forestiers d'Afrique (ex. pays du Bassin du Congo).

Avec la grande attention accordée aux forêts tropicales par la communauté internationale et les perspectives d'importants investissements financiers sur les projets REDD+, les pays du Sahel se sentent marginalisés. Les projets MDP constituent à cet effet une opportunité pour ces pays de bénéficier eux-aussi des nouveaux flux des capitaux internationaux. Une inclusion du boisement et du reboisement dans REDD+

pourrait renforcer cette tendance et peut-être réduire les discordances entre les régions d'Afrique. Les disparités dans les modes et niveaux de développement économique fertilisent également des antagonismes. C'est notamment le cas entre l'Afrique du Sud et de nombreux PMA africains. Officiellement ou officieusement, ces PMA voudraient voir l'Afrique du Sud s'engager dans des actions à faibles émissions de carbone et surtout qu'elle ne soit pas placée au même niveau qu'eux dans le processus d'allocation des financements sur le climat. Paradoxalement, le principe de "*responsabilités communes mais différenciées*" est utilisé par les Africains pour rationaliser leurs différences. Des corrélations similaires pourraient être faites entre les PEID africains et non africains.

L'appartenance à plus d'un bloc de négociation ou groupe d'influence peut également cristalliser des oppositions. Les intérêts ou les priorités des blocs n'étant pas forcément les mêmes. On peut citer par exemple l'Afrique du Sud qui est à la fois membre du Groupe africain et de BASIC³. Il reste encore à clarifier dans quelle mesure l'appartenance de l'Afrique au G-77 contribue à accroître ou réduire les antagonismes entre les Etats africains.

Somme toute, les discordances entre les Africains dans les négociations sur le climat ont été perceptibles avant, pendant et après la COP 15. Comme les consensus, elles se façonnent en épousant les contours de la diversité écologique africaine, des alliances géopolitiques et des disparités socio-économiques du continent. Ces divergences peuvent aussi être interprétées comme le signe que, derrière l'apparent consensus du Groupe africain au cours des négociations de la CCNUCC, il existe des oppositions significatives et parfois dissimulées entre ses membres ; toute chose qui contribue à affaiblir sérieusement la position de l'Afrique et son influence lors de ces rencontres.

Références

Address by Yvo de Boer, Executive Secretary UNFCCC at the African Ministerial Conference on the Environment (AMCEN), Nairobi, 29 May 2009.

http://unfccc.int/files/press/news_room/statements/application/pdf090529_speech_nairobi.pdf

Afrique Renouveau, Vol. 23#4 (Janvier 2010), page 12,

<http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/french/vol23no4/positions-africains-climatique.html>

IIED, Climate basics. Climate realities and the developing world. <http://www.iied.org/climate-change/key-issues/climate-negotiations-capacity-building/climate-basics>

IISD, 2010, Bonn Climate Talks, 2-6 August 2010. <http://www.iisd.ca/vol12/enb124733e.html>

Jean-Christophe Hoste, 2009, Where was united Africa in the climate change negotiation?

http://www.edc2020.eu/fileadmin/Textdateien/post_COP_15_briefing/Jean_Christophe_Hoste_-_Where_was_united_Africa_in_the_climate_change_negotiations_-_EDC_2020.pdf

Mithika Mwenda, 2010 Statement of the African Civil Society During the 14th Ordinary Summit of the African Union, 25th January – 3rd February 2010, PACJA, <http://www.pacja.org/news/node2.html>

Murphy Deborah & John Drexhage, 2008, Status of the UNFCCC Negotiations: Outcomes of the Bonn Climate Change Talks, March-April 2009, IISD. <http://www.IISD.org>

³ BASIC est un bloc de 4 grands pays en développement (Brésil, Afrique du Sud, Inde et Chine) formé juste avant la COP 15 dans le but d'agir de concert lors de ce sommet.