



NATIONS UNIES
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Vingt-neuvième réunion du Comité d'experts

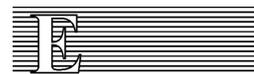


COMMISSION DE L'UNION
AFRICAINNE

Cinquième réunion du Comité d'experts

**Réunion du Comité d'experts de la troisième réunion
annuelle conjointe de la Conférence des ministres de
l'économie et des finances de l'Union Africaine et de la
Conférence des ministres africains des finances, de la
planification et du développement économique de la
Commission économique pour l'Afrique**

*Lilongwe (Malawi)
25 – 28 mars 2010*



Distr.: Générale
E/ECA/COE/29/5
AU/CAMEF/EXP/5(V)
Date: 2 mars 2010

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

Rapport sur les changements climatiques et le développement en Afrique

Résumé

Le présent rapport est soumis à la réunion annuelle conjointe de 2010 de la Conférence des ministres de l'économie et des finances de l'Union africaine (UA) et de la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique de la Commission économique pour l'Afrique (CEA). Il rend compte des efforts déployés depuis la réunion annuelle conjointe de 2009 par la Commission de l'Union africaine (CUA) et la CEA, en collaboration avec d'autres acteurs et partenaires régionaux, à l'appui du programme d'action de l'Afrique concernant les changements climatiques et le développement.

Il est largement admis qu'aucun pays ne sera épargné par les incidences des changements climatiques, mais que les pauvres seront de loin les plus touchés. Leur dépendance vis-à-vis des ressources écologiques locales, ainsi que les pressions existantes sur la santé et le bien-être et le caractère limité des ressources financières, institutionnelles et humaines font que ce sont eux qui sont les plus vulnérables et les moins à même de s'adapter à ces incidences. Par conséquent, les changements climatiques risquent d'amoindrir la capacité des pays en développement, en particulier en Afrique, d'atteindre les cibles fixées dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), freinant ainsi tout progrès vers l'instauration d'un développement durable.

Les pays africains sont profondément conscients que les changements climatiques appellent des mesures urgentes, et leurs plus hauts dirigeants politiques se sont engagés à prendre de telles mesures, comme en témoignent les diverses décisions et résolutions adoptées par les sommets de l'UA et les instances ministérielles africaines compétentes, en particulier la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement (CMAE) et les réunions annuelles conjointes de la Conférence des ministres de l'économie et des finances de l'UA et de la Conférence des ministres des finances, de la planification et du développement économique de la CEA.

Avec le soutien de la CUA, de la CEA, de la Banque africaine de développement (BAD), du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et d'autres acteurs régionaux et partenaires de développement, les gouvernements africains ont uni leurs efforts pour relever le défi des changements climatiques et du développement. Ils ont également participé activement à toutes les négociations internationales sur les changements climatiques, y compris à la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques tenue en décembre 2009.

Mesures recommandées

- a) Les changements climatiques doivent être pris en considération dans les processus nationaux de prise de décision, de manière à en atténuer les effets négatifs sur les ressources, les moyens de subsistance et l'économie en général;
- b) Afin de pouvoir continuer à participer activement aux négociations et de préciser ses positions pour les négociations de 2010, l'Afrique devrait renforcer ses structures et mécanismes de coordination et de négociation en mettant à profit les enseignements de Copenhague;

c) L'Afrique devrait continuer de militer pour de nouvelles réformes du système actuel de gestion des fonds affectés à l'action contre les changements climatiques et pour le démarrage rapide des opérations du Fonds de Copenhague pour le climat. Les pays devraient se doter de capacités institutionnelles, techniques et de gestion qui leur permettent d'accéder à ces fonds et de les utiliser;

d) Il faut faire le nécessaire pour que le programme Clim-Dev Afrique et les entités qui en dépendent deviennent pleinement opérationnels dès que possible afin que les négociateurs et les décideurs africains à tous les niveaux puissent obtenir toute l'aide dont ils ont besoin pour participer efficacement aux prochaines négociations sur les changements climatiques, promouvoir la prise en compte des préoccupations liées aux changements climatiques lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre des politiques et exécuter sur le terrain des projets concrets afin de contribuer à faire face à ces changements et en particulier à s'y adapter;

e) Afin d'assurer la viabilité des interventions en cours pour faire face aux changements climatiques en Afrique, un sous-programme sur les changements climatiques et le développement devrait être mis en place au sein de la CEA.

I. Introduction

1. Il est largement admis que les changements climatiques toucheront tous les pays, mais que les pays pauvres d'Afrique en souffriront le plus alors que ce sont eux qui y ont le moins contribué. En effet, la région est extrêmement vulnérable à cette atteinte sans précédent à son développement du fait des multiples contraintes auxquelles elle doit faire face et de ses faibles capacités d'adaptation. Les changements climatiques toucheront tous les secteurs économiques en Afrique et placeront donc le continent devant des difficultés inédites, en particulier pour s'acquitter de ses obligations en matière de développement durable et notamment atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

2. Les changements climatiques compromettront sérieusement la production agricole et l'accès à la nourriture dans de nombreux pays africains. Ils exposeront le continent à des sécheresses et des pénuries d'eau accrues, réduiront le potentiel énergétique, causeront des dommages croissants aux forêts et entraîneront une augmentation de l'incidence des maladies d'origine hydrique. Ils se traduiront par une augmentation de la fréquence et de la gravité des catastrophes et des chocs climatiques et ils constitueront une menace majeure pour la sécurité de l'Afrique. De fait, les changements climatiques sont déjà en train de compromettre les résultats durement acquis de plusieurs décennies de développement, d'où la nécessité d'entreprendre des efforts concertés et cohérents pour faire face d'urgence à ce problème de développement. Il est essentiel de fournir des ressources financières, de mettre au point et de transférer des technologies et de renforcer les capacités pour permettre à l'Afrique de s'adapter aux effets des changements climatiques, ainsi que de prendre, pour atténuer ces effets, des mesures qui soient compatibles avec les impératifs du continent en matière de développement durable.

3. Les plus hauts dirigeants politiques de l'Afrique se sont engagés à relever les défis posés par les changements climatiques, comme en témoignent diverses décisions et résolutions adoptées par les sommets de l'Union africaine et les instances ministérielles africaines compétentes, en particulier la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement (CMAE) et les réunions annuelles conjointes de la Conférence des ministres de l'économie et des finances de l'UA et de la Conférence des ministres des finances, de la planification et du développement économique de la CEA.

4. Dans ce contexte, le présent document fait le point sur l'action menée en Afrique depuis juin 2009 sur la question des changements climatiques et du développement. On y donne un aperçu des progrès réalisés dans la mise en œuvre des décisions et résolutions relatives aux changements climatiques des sommets de l'Union africaine, de la CMAE et des réunions annuelles conjointes CUA/CEA. On y rend compte des mesures prises et des progrès réalisés pour rendre opérationnels le Programme sur le climat et le développement en Afrique (Clim-Dev Afrique) et ses organes et pour mettre en œuvre d'autres programmes continentaux/régionaux relatifs aux changements climatiques. On y présente les contributions aux préparatifs de la Conférence de Copenhague, ainsi que les résultats de cette conférence et la voie à suivre en Afrique. On y attire l'attention sur les mesures de suivi, notamment les principales initiatives consécutives à Copenhague prévues à l'échelon continental/régional. Enfin, on y présente quelques remarques finales ainsi que des recommandations à l'intention des ministres.

II. Appui à la mise en œuvre du programme d'action pour le climat et le développement

A. Cadre d'appui

5. La CUA et la CEA, en collaboration avec la BAD, le Bureau régional pour l'Afrique du PNUE, en sa qualité de secrétariat de la CMAE, ainsi que d'autres organes de l'ONU et partenaires de développement, ont continué d'intensifier leur appui à la mise en œuvre du programme d'action africain pour le climat et le développement. Cet appui procède notamment des décisions suivantes:

a) À sa huitième session ordinaire, en janvier 2007, l'UA a engagé les États africains et les communautés économiques régionales (CER), en collaboration avec le secteur privé, la société civile et les partenaires de développement, à intégrer les questions relatives aux changements climatiques dans les plans, stratégies et programmes de développement aux niveaux national et régional. Elle a prié la CUA, agissant en coopération avec la CEA et la BAD, d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de grande ampleur sur les changements climatiques et le développement en Afrique. Le programme Clim-Dev Afrique a été créé comme suite à cette demande;

b) En avril 2007, la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement a prié «la CEA, en partenariat avec la CUA et la BAD et en collaboration avec les organismes africains et internationaux compétents, de prendre les mesures voulues pour établir et mettre en œuvre Clim-Dev Afrique, et de lui faire rapport sur les progrès accomplis à chacune de ses sessions»;

c) En avril 2008, la première réunion annuelle conjointe de la Conférence des ministres de l'économie et des finances de l'UA et de la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique de la CEA a accueilli avec satisfaction et approuvé «la création du Centre africain pour la politique en matière de climat, dont l'objectif est de conseiller les États membres», et a engagé «la CEA à prendre les mesures nécessaires pour son fonctionnement immédiat». Elle a demandé en outre à la CEA, en collaboration avec la CUA et la BAD, de prendre les mesures nécessaires pour la mise en œuvre efficace de Clim-Dev Afrique, par l'intermédiaire des organismes nationaux, sous-régionaux et régionaux compétents;

d) Lors de la première réunion annuelle conjointe de la CUA et de la CEA, les ministres ont également noté la nature complexe et difficile des négociations et ont demandé à la CUA, en collaboration avec la CEA et la BAD, de contribuer à la tenue de consultations pour préparer la participation effective de l'Afrique aux négociations internationales en vue d'un accord climatique mondial pour l'après 2012. Les ministres ont par ailleurs renouvelé leur engagement d'intégrer des stratégies d'adaptation et d'atténuation efficaces dans les programmes de développement nationaux et régionaux. Ils ont souligné en outre la nécessité d'appuyer les efforts de renforcement des capacités sur les questions relatives au climat et au développement, en vue notamment de permettre aux pays d'accéder à des moyens de financement tels que le Mécanisme pour un développement propre, et de participer au marché des émissions de carbone;

e) À sa douzième session, en juin 2008, la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement (CMAE) a approuvé la création du programme Clim-Dev Afrique et prié la CUA,

la CEA et la BAD d'élaborer dans les meilleurs délais le document relatif au programme et de le diffuser sans tarder pour qu'elle puisse participer à celui-ci. Elle s'est félicitée par ailleurs de la création du Centre africain de la politique du climat (CAPC), dont elle a souligné la contribution à la prise en compte des changements climatiques dans les processus de développement et de planification économique en Afrique. Elle a engagé le PNUE, l'OMM et d'autres organismes compétents à jouer un rôle actif dans cette initiative;

f) À sa douzième session, la CMAE a également pris d'importantes décisions concernant l'appui aux participants africains aux négociations sur les changements climatiques et l'élaboration d'un cadre global de mise en œuvre des programmes africains sur les changements climatiques. Ainsi, les ministres ont :

- i) Prié le PNUE, en collaboration avec la CUA, le secrétariat du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), la CEA, la BAD et d'autres organisations intergouvernementales compétentes, d'organiser une série de réunions préparatoires à l'intention des participants africains aux négociations sur les changements climatiques et de fournir à ceux-ci un appui technique et en matière d'analyse des politiques, afin de mieux les préparer pour les quatorzième et quinzième sessions de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et les quatrième et cinquième réunions des Parties au Protocole de Kyoto;
- ii) Demandé que soit élaboré un cadre intégrant l'ensemble des décisions, initiatives et programmes intergouvernementaux africains existants ou à venir dans le domaine des changements climatiques qui doivent être exécutés aux niveaux régional, sous-régional, national et local;

g) En janvier 2009, à sa douzième session ordinaire, l'UA a approuvé la Déclaration d'Alger sur les changements climatiques et a décidé d'en faire le fondement de la position africaine commune sur la question. Elle a également décidé que l'Afrique serait représentée par une seule délégation habilitée à négocier au nom de l'ensemble des États membres;

h) En juin 2009, la deuxième réunion annuelle conjointe de la Conférence des ministres de l'économie et des finances de l'UA et de la Conférence des ministres des finances, de la planification et du développement économique de la CEA a lancé un appel aux pays industrialisés pour qu'ils fournissent aux pays africains l'assistance technique et financière dont ceux-ci ont besoin pour relever les défis des changements climatiques. Elle a prié en outre la CUA et la CEA de renforcer la capacité des pays africains de négocier des accords relatifs aux changements climatiques et d'accéder aux ressources financières disponibles pour atténuer les effets de ces changements et s'y adapter;

i) En juillet 2009 à son treizième sommet ordinaire, l'UA a approuvé la création de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement africains sur les changements climatiques, constituée comme suit : Algérie, Congo, Éthiopie, Kenya, Maurice, Mozambique, Nigéria, Ouganda, Président de l'UA, Président de la CUA et Président de la CMAE. Elle a également approuvé la Déclaration d'Alger (telle que modifiée à Nairobi en mai 2009) destinée à servir de base à la position

africaine commune sur les changements climatiques. Elle a demandé instamment à la Conférence des chefs d'État et de gouvernement sur les changements climatiques, à tous les ambassadeurs de l'UA et aux négociateurs d'utiliser la position africaine commune ainsi approuvée et elle a autorisé l'UA à adhérer à la Convention-cadre sur les changements climatiques et au Protocole de Kyoto. Elle a demandé en outre à la CUA, en collaboration avec la CEA, le PNUE et d'autres acteurs régionaux, d'aider les CER africaines et les États membres à prendre des mesures pour faire face aux changements climatiques dans la région. Elle leur a également demandé de mobiliser des ressources à cet effet.

B. Mesures prises et progrès réalisés depuis la réunion conjointe de 2009

1. *Programme sur le climat et le développement en Afrique (Clim-Dev Afrique)*

2. La CUA, la CEA et la BAD ont intensifié leurs efforts pour rendre le programme pleinement opérationnel. Il convient de rappeler que celui-ci a pour objectif d'aider à réaliser durablement les OMD et de contribuer à un développement d'ensemble durable en Afrique. Plus précisément, il vise à renforcer les capacités des principales institutions et parties prenantes afin d'améliorer les données et les observations relatives au climat, les services d'information, les politiques, les processus d'investissement et les pratiques de gestion des risques dans des domaines sensibles au climat comme l'agriculture, l'eau et les autres ressources naturelles, l'énergie et la santé.

3. Clim-Dev Afrique s'efforce d'obtenir des résultats dans quatre domaines : 1) mise en forme et large diffusion d'informations sur le climat; 2) analyse de la qualité pour faciliter la prise des décisions et la gestion; 3) prise de décisions éclairées, sensibilisation et activités de plaidoyer; 4) mise en évidence de l'intérêt de prendre en considération l'information relative au climat dans le contexte du développement par la mise en oeuvre de pratiques pilotes d'adaptation.

8. Les orientations du programme sont fixées par la CUA, qui coordonne les interventions régionales et la participation aux négociations mondiales concernant les changements climatiques. À cet égard, la CUA est en train de créer un groupe de la coordination des programmes sur les changements climatiques et la désertification, comme l'a recommandé le Conseil exécutif dans sa décision EX.CL/Dec.500(XV) Rev.1. Pour l'instant, le Comité des représentants permanents a examiné la structure qu'il est proposé de donner au groupe et fait des recommandations en vue du recrutement d'un consultant pour en assurer le fonctionnement. Le mandat du consultant a été arrêté et celui-ci devrait entre en fonctions d'ici le 15 mars 2010 si toutes les dispositions ont été prises par les divers partenaires concernés.

9. Le Centre africain de la politique du climat (CAPC) qui a été mis en place au sein de la CEA facilite la gestion des connaissances, la prise des décisions et l'exécution des projets. Le Centre a reçu un appui financier du Ministère du développement international du Royaume-Uni. La Norvège, la Suède et de nombreux autres partenaires ont promis un appui substantiel pour le rendre pleinement opérationnel de façon durable ainsi que pour assurer la mise en oeuvre effective du programme Clim-Dev Afrique. Lors des préparatifs de la Conférence de Copenhague, le Centre a aidé des experts des changements climatiques, des négociateurs et des décideurs des pays africains dans le cadre de ses activités intérimaires. Le recrutement du personnel a officiellement commencé et on compte que le Centre sera pleinement opérationnel d'ici juin 2009.

10. Lorsqu'il sera pleinement opérationnel, le Centre aidera les États membres et les organismes régionaux et sous régionaux à réagir de façon appropriée aux changements climatiques et à mettre effectivement en œuvre les accords mondiaux et régionaux pertinents. Ses activités d'information, d'analyse des politiques et de plaidoyer relatives aux changements climatiques devraient permettre de recueillir des informations et de définir des choix politiques essentiels pour aider les pays à faire face aux problèmes urgents posés par ces changements. Il devrait également sensibiliser davantage les États membres et les organismes régionaux et sous-régionaux à la nécessité de mieux tenir compte des préoccupations relatives au climat dans les plans de développement et renforcer leur capacité de le faire. Cela devrait se traduire par l'élaboration et la mise en œuvre, dans un nombre croissant d'États membres, de politiques, de stratégies et de programmes nationaux de développement, y compris de stratégies de réduction de la pauvreté, qui tiennent compte des préoccupations relatives aux changements climatiques et leur accordent la priorité.

11. Le Fonds spécial pour le Programme Clim-Dev Afrique (FSCD) mis en place au sein de la BAD et géré par celle-ci fournit sur demande des fonds à des organismes régionaux, sous-régionaux et nationaux pour exécuter des opérations sur le terrain dans toute l'Afrique. La proposition de créer le FSCD a été approuvée par le Conseil d'administration de la BAD et sera soumise à l'approbation du Conseil des gouverneurs à la réunion annuelle de la Banque en avril/mai 2010.

2. Cadre global de mise en œuvre des programmes africains dans le domaine des changements climatiques

12. Sous les auspices de la CMAE et avec l'appui du PNUE, un cadre global de mise en œuvre des programmes africains dans le domaine des changements climatiques est en cours d'élaboration. Ce cadre a pour objet d'assurer la mise en œuvre et l'examen coordonnés et cohérents des initiatives concernant les changements climatiques et des plans de développement durable en Afrique à tous les niveaux. En octobre 2009, les pays d'Afrique de l'Est et d'Afrique centrale avaient tenu des consultations au sujet de leur projet de programme-cadre respectif et le programme-cadre pour l'Afrique australe était en cours d'élaboration.

3. Autres programmes continentaux/régionaux relatifs aux changements climatiques

13. Programme africain de surveillance de l'environnement pour le développement durable (AMESD) de la CUA. Dans le cadre de ce programme, qui a été lancé en 2007, on est en train de mettre en place des services régionaux d'information opérationnelle destinés à faciliter et à améliorer le processus de prise des décisions en matière de gestion de l'environnement dans cinq communautés économiques régionales.

14. Programme UE/ACP d'accords multilatéraux dans le domaine de l'environnement. Aux fins de la mise en œuvre de ce programme, un accord de coopération définissant les modalités d'utilisation des ressources et de gestion et d'administration des projets a été signé entre le PNUE et la CUA, une première avance de fonds a été faite par le PNUE le 24 juin 2009 et approuvée par le COREP le 13 août 2009 et le personnel des projets a été recruté en août et septembre 2009. En outre, une étude sur dossier a été effectuée pour déterminer les besoins et les priorités de l'Afrique et deux ateliers d'évaluation des besoins et une réunion de consultation ont été organisés.

15. L'initiative de la grande muraille verte pour le Sahara et le Sahel constitue une autre action prioritaire du partenariat Afrique-UE sur les changements climatiques dont l'objectif est de servir de catalyseur du développement durable et de la réduction de la pauvreté dans les franges désertiques au nord et au sud du Sahara. Cette initiative avait initialement pour objectif de planter des arbres mais a été étendue à la promotion de pratiques durables de gestion des terres, principalement dans les écosystèmes sahariens et sahéliens arides.

16. La réduction des risques de catastrophes a pour objet de développer et de renforcer les mesures prises à tous les niveaux pour réduire ces risques et rendre les pays et les communautés plus résistants aux catastrophes. Une stratégie régionale africaine pour la réduction des risques de catastrophe a déjà été élaborée, de même que des principes directeurs pour la l'intégration de l'évaluation de ces risques dans le processus de développement, et des discussions ont eu lieu au sujet du programme d'action africain pour 2005 - 2010. Une plate-forme régionale africaine pour la réduction des risques de catastrophe fédérant les plates-formes nationales et les centres de liaison a également été lancée.

4. Contribution au processus préparatoire africain de la Conférence de Copenhague

17. Au cours de la période à l'examen, la CUA, la CEA, la BAD, le Bureau régional pour l'Afrique du PNUE et d'autres acteurs et partenaires régionaux, avec l'appui financier de partenaires de développement, notamment le Ministère du développement international du Royaume-Uni, le Danemark, la Norvège et la Suède, ont continué d'aider les experts, les négociateurs et les décideurs africains à bien se préparer pour la Conférence de Copenhague et notamment à mettre à jour la position africaine commune de négociation sur les changements climatiques.

18. En septembre 2009, le secrétariat UA/NEPAD, la CUA, le Groupe d'appui OCDE-Forum pour le Partenariat avec l'Afrique et la CEA ont organisé la session extraordinaire du Forum consacrée aux changements climatiques. L'objectif principal de cette session était de forger une coalition représentant les principales préoccupations et attentes de l'Afrique concernant les changements climatiques afin de faire en sorte qu'il en soit dûment tenu compte dans le nouvel accord sur les changements climatiques que l'on espérait obtenir à Copenhague. Le principal document issu de la session a été une déclaration commune dans laquelle l'Afrique et ses partenaires ont adressé d'importants messages politiques qui ont été transmis aux instances régionales et mondiales compétentes en amont du sommet de Copenhague sur les changements climatiques.

19. En octobre 2009, les ministres d'une vingtaine de pays africains ont bénéficié d'une aide pour participer au Forum mondial du développement durable organisé à Ouagadougou (Burkina Faso) sur le thème «les changements climatiques». Le Forum a notamment permis de faire avancer les discussions sur les priorités et les préoccupations de l'Afrique et sur ce que celle-ci attendait du sommet de Copenhague sur les changements climatiques.

20. Toujours en octobre 2009, une réunion d'orientation sur les femmes et les changements climatiques à l'intention des délégués africains aux négociations sur les changements climatiques a été organisée en collaboration avec l'Alliance mondiale pour les femmes et le climat, le PNUD, le PNUE et d'autres partenaires. Cette réunion avait pour objectif de sensibiliser les participants aux

liens entre la situation des femmes et les changements climatiques, de leur donner des outils pour faciliter l'intégration de la dimension genre dans les initiatives relatives aux changements climatiques et de mieux faire connaître les mandats et instruments nationaux et leur rôle dans cette intégration.

21. La Réunion africaine préparatoire à la quinzième session de la Conférence des Parties à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, organisée sous les auspices de la CMAE, a eu lieu en même temps que la réunion des pays d'Afrique centrale et la réunion d'orientation sur les femmes et les changements climatiques. Cette réunion a permis de bien faire avancer l'élaboration du cadre de mise en œuvre des programmes africains sur les changements climatiques, de mettre à jour la position africaine commune sur les changements climatiques et d'approfondir les questions en cours de négociation en ce qui concerne le régime international applicable après 2012 dans le domaine des changements climatiques (voir annexe 1). À cet égard, le CEA, à la demande du secrétariat de la CMAE, avait commandé un rapport technique sur les négociations menées sous les auspices du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention qui a alimenté les débats. Ce rapport a également été largement distribué aux décideurs et aux représentants africains participant aux négociations sur les changements climatiques. Il contenait une analyse critique du texte de négociation établi par le Groupe de travail spécial en prévision de Copenhague, aidait à mieux comprendre les incidences pour l'Afrique des diverses propositions contenues dans ce texte et étayait les positions de négociation de l'Afrique sur les différents éléments du Plan d'action de Bali.

22. Au sommet de l'ONU sur les changements climatiques tenu à Copenhague en décembre 2009, la CUA, la CEA, la BAD, le Bureau régional pour l'Afrique du PNUE et d'autres acteurs régionaux ont eu des contacts réguliers avec les décideurs et les participants africains aux négociations sur les changements climatiques, auxquels ils ont fourni l'appui technique et logistique nécessaire. En outre, ces organismes ont contribué à l'organisation de la deuxième réunion extraordinaire de la CMAE sur les changements climatiques, au cours de laquelle la version actualisée de la position africaine commune de négociation a été débattue, les questions faisant l'objet des négociations ont été analysées de façon plus approfondie et les modalités de participation au débat de haut niveau de la quinzième session de la Conférence des Parties ont été examinées.

23. Comme suite à la création de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement africains sur les changements climatiques par la treizième session de l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'UA et à des consultations tenues à Tripoli (Jamahiriya arabe libyenne) le 31 août 2009 lors de la session extraordinaire sur les conflits, S. E. M. Meles Zenawi a été nommé coordonnateur de la Conférence chargé de diriger le processus de consultation. Les consultations finales avant la quinzième session de la Conférence des Parties ont eu lieu à Addis-Abeba (Éthiopie) sous sa présidence. Lors de ces consultations, il a été convenu que l'accord politique qui se dégagerait à Copenhague devrait tenir compte de l'importance que l'Afrique attache aux objectifs d'atténuation et au financement des mesures d'adaptation. M. Meles Zenawi a indiqué que les informations provenant du monde développé laissaient présager qu'aucun traité ne serait conclu et que l'Afrique devrait s'efforcer d'obtenir un accord politique contraignant.

III. Textes issus de la Conférence de Copenhague et voie à suivre pour l'Afrique

24. La Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques s'est tenue à Copenhague (Danemark) en décembre 2009. Ayant réuni quelque 130 dirigeants, cette conférence a abouti à l'Accord de Copenhague, qui constitue son document principal. Les parties n'ont fait que prendre note dudit accord mais ne l'ont pas adopté officiellement, étant divisées sur le fait de savoir si celui-ci constituait ou non une base solide pour négocier un accord juridiquement contraignant en 2010 (IIDD, 2009¹ Département de l'information, 2009²). Toutefois le Secrétaire exécutif de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Yvo de Boer, a noté qu'en dépit du fait que l'Accord n'avait pas été accepté comme une décision officielle dans le cadre de la Convention, ses buts faisaient corps avec les objectifs de celle-ci.

25. On trouvera ci-dessous les principaux engagements énoncés dans l'Accord :

- Les pays conviennent d'œuvrer en vue de l'objectif de longue haleine consistant à maintenir l'augmentation de la température mondiale à moins de 2 degrés Celsius;
- Ils conviennent de procéder en 2015 à l'évaluation de la mise en œuvre de cet engagement afin de tenir compte des nouvelles données scientifiques pertinentes;
- Les pays développés ont pris l'engagement de définir et de réaliser des objectifs de limitation des émissions de gaz à effet de serre;
- Un certain nombre de pays en développement, notamment les principales économies émergentes, sont convenus de mettre en œuvre au plan national des mesures d'atténuation appropriées et de faire part, tous les deux ans, des résultats obtenus;
- Les pays sont convenus d'agir en vue de réduire les émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts;
- Les pays se sont engagés à fournir jusqu'à 30 milliards de dollars des États-Unis pendant la période 2010-2012, qui seront décaissés par l'intermédiaire du Fonds de Copenhague pour le climat, et se sont fixés comme objectif de mobiliser en faveur des pays en développement 100 milliards de dollars des États-Unis par an d'ici à 2020.

26. En outre, quatre nouveaux organes ont été établis en vertu de l'Accord, à savoir un mécanisme comprenant REDD-plus, destiné à réduire davantage les émissions résultant de la

¹ IIDD, (2009), Compte rendu de la Conférence de Copenhague sur les changements climatiques, 7-19 décembre 2009, Bulletin des négociations de la Terre, Vol. 12, n° 459

² Département de l'information des Nations Unies (2009), Communiqué de presse sur les observations du Secrétaire général à l'intention de l'Assemblée générale concernant les résultats de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques, New York, 21 décembre 2009 <http://www.un.org/News/Press/docs/2009/sgsm1284.doc.htm>, (23/12/2009)

déforestation et de la dégradation des forêts; un groupe de haut niveau relevant de la Conférence des parties, chargé d'étudier l'exécution des dispositions relatives au financement; le Fonds de Copenhague pour le climat; et un mécanisme concernant la technologie (IIDD, 2009).

27. Si d'aucuns ont reproché à l'Accord de manquer de solidité, d'autres, notamment l'Union africaine, l'ont accepté en tant que compromis, face à tant d'intérêts divergents. Au nombre des préoccupations exprimées à cet égard par les pays en développement, notamment ceux d'Afrique, figurent : son manque de fondement scientifique; l'absence de référence à des engagements contraignants au cours de la deuxième période d'engagement; l'absence de garanties quant à la pérennité du Protocole de Kyoto; le désaccord au sujet de la limitation de l'augmentation de la température en dessous de 1,5 degré Celsius. Alors que de nombreux pays considèrent l'accord sur le financement comme un bon départ, certains ont relevé ses insuffisances, compte tenu des mesures nécessaires pour lutter efficacement contre les changements climatiques. De plus, certains ont estimé que la procédure ayant abouti à l'Accord de Copenhague n'était pas suffisamment transparente et démocratique, alors que d'autres ont considéré que le processus de négociation avait été légitime (IIDD, 2009). À cela s'ajoute le fait que le concept de responsabilité historique, auquel l'Afrique et d'autres régions en développement attachent tant d'importance, brillait par son absence dans l'Accord.

28. Le Secrétaire général de l'ONU, M. Ban Ki-moon a noté que l'Accord constituait un bon départ et a engagé tous les gouvernements à y souscrire officiellement. Il a demandé instamment à toutes les parties de s'acquitter dans les meilleurs délais de leurs engagements en attendant que l'accord juridiquement contraignant soit élaboré. Il a en outre exhorté les pays à faire en sorte que le Fonds de Copenhague pour le climat devienne pleinement opérationnel le plus tôt possible et à faire preuve de davantage d'ambition, étant donné que les engagements actuels en matière d'atténuation restent en deçà de l'engagement minimum de limiter l'augmentation de la température mondiale à moins de 2 degrés Celsius par rapport aux niveaux de l'ère préindustrielle. Enfin, il a pris l'engagement d'établir un groupe de haut niveau sur le développement et les changements climatiques qui sera chargé de veiller à ce que les négociations portent de manière substantielle sur tous les aspects des changements climatiques et du développement et sur les institutions pertinentes (Département de l'information, 2009).

29. Il convient de noter que la Conférence des Parties et la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole (COP/MOP) sont convenues de proroger pour une période supplémentaire d'un an le mandat du Groupe de travail spécial sur l'action concertée à long terme au titre de la Convention- cadre (AWG/LCA) et du Groupe de travail spécial au titre du Protocole de Kyoto Il est encourageant pour les pays en développement que les négociations se poursuivront séparément, mais aucune décision n'a été prise quant aux dates et aux lieux où elles reprendront.

30. L'Afrique a participé efficacement à toutes les négociations internationales concernant les changements climatiques qui ont abouti à la Conférence de Copenhague. À Copenhague, elle a exprimé avec force ses préoccupations et exposé clairement ses intérêts, démontrant qu'elle est une force avec laquelle il faut compter. Étant donné que les négociations continueront et qu'un accord international juridiquement contraignant est attendu pour 2010, l'Afrique devrait tirer les enseignements de la Conférence et renforcer davantage ses mécanismes de coordination et de consultation, afin de veiller à ce que les préoccupations et les priorités de la région soient dûment

prises en compte dans l'accord relatif aux changements climatiques qui sera négocié dans le courant de 2010. La Conférence a largement démontré que l'Afrique a tout à gagner lorsqu'elle adopte une vision unique et des objectifs communs. En outre, l'Afrique a besoin de réexaminer ses alliances stratégiques et ses stratégies de négociation à la lumière des questions émergentes et de l'évolution de la situation mondiale.

IV. L'après Copenhague

31. La Commission de l'Union africaine (CUA) œuvrera en vue de l'application des décisions ci-après relatives aux changements climatiques adoptées par le Sommet de janvier 2010 de l'Union africaine (UA).

- Mettre au point une stratégie de communication sur les changements climatiques pour faire largement connaître au public la position de l'Afrique sur les grandes questions;
- Organiser une réunion à l'intention des négociateurs africains en prévision de la réunion d'experts de Bonn (Allemagne);
- Élargir la participation à la Conférence des chefs d'État et de gouvernement africains sur les changements climatiques pour augmenter la représentation régionale;
- Réunir la Conférence des chefs d'État et de gouvernement africains pour des consultations en prévision de la seizième Conférence des Parties (CoP 16) qui se tiendra à Mexico (Mexique);
- Apporter un soutien logistique aux négociateurs lors des réunions/négociations;
- Engager un expert technique chargé d'aider les négociateurs;
- Approuver les dispositions de l'Accord de Copenhague;
- Demander aux États membres de l'UA de faire des contributions individuelles au titre de la Convention –cadre des Nations Unies sur les changements climatiques pour appuyer l'Accord de Copenhague;
- Mettre en place une structure unique de négociation intégrée aux niveaux ministériel et des experts pour remplacer le mécanisme de coordination actuel;
- Demander au Président de la Commission de faire le nécessaire en vue de l'adhésion de l'UA en tant que Partie chargée de négocier au nom de tous ses États membres.

32. La CEA, en partenariat avec la CUA et la BAD et en étroite collaboration avec les principaux organismes/programmes/fonds des Nations Unies (notamment PNUE, PNUD, FAO, ONUDI, FNUAP) organisera le septième Forum pour le développement de l'Afrique (ADF VII) en octobre 2010 sur le thème «changements climatiques et développement durable». Ce forum multipartite de développement (le plus grand en Afrique) s'efforcera de maintenir le rythme des

travaux de l'après Copenhague sur les questions relatives au climat et au développement à tous les niveaux, notamment pour ce qui est de la mobilisation politique ainsi que de la participation du secteur privé et de la société civile. Il contribuera à sensibiliser les États membres et à plaider auprès d'eux en faveur de l'intégration des préoccupations relatives aux changements climatiques dans les priorités, les cadres et les programmes de développement dans la région.

V. Questions relatives aux programmes

33. En octobre 2009, la CEA a organisé la sixième session du Comité de la sécurité alimentaire et du développement durable, qui a porté sur le thème «consommation et production durables pour une croissance soutenue et la réduction de la pauvreté». La session a examiné la mise en œuvre du plan de travail de la Division de la sécurité alimentaire et du développement durable de la CEA pour la période 2008/2009 et a donné des orientations sur les activités de la période biennale 2010/2011. Elle a également servi de cadre à la réunion régionale d'application en vue de la dix-huitième session de la Commission sur le développement durable (CSD-18).

34. Lors de la session, la CEA a exposé au Comité les progrès accomplis dans la mise en œuvre du programme Clim-Dev Afrique, notamment l'établissement du Centre africain pour la politique en matière de climat. Le Comité a félicité la CEA, la CUA et la BAD d'avoir élaboré ledit programme, qui, selon lui, arrivait au bon moment, étant donné l'importance de la question des changements climatiques pour les perspectives de croissance et de développement durable de l'Afrique. Le Comité a approuvé la proposition présentée par le secrétariat sur la mise en place à la CEA d'un sous-programme concernant les changements climatiques et le développement, estimant que cette initiative contribuerait pour beaucoup à la lutte contre les effets des changements climatiques et à remédier de manière efficace et durable aux problèmes rencontrés en matière de développement sur le continent. À cet égard, la CEA souhaiterait soumettre cette question à la conférence conjointe pour examen.

VI. Conclusions et mesures recommandées

35. Les changements climatiques sont un phénomène mondial dont les effets n'épargneront aucun pays, mais ils frapperont plus lourdement les pays pauvres et vulnérables d'Afrique dont la part de responsabilité dans ce phénomène est minime. Ces changements toucheront tous les secteurs économiques en Afrique et constitueront de ce fait des défis sans précédent pour le continent, s'agissant en particulier de répondre aux impératifs de croissance et de développement durables, notamment la réalisation des OMD. De fait, ils mettent déjà en péril des décennies de progrès en matière de développement. C'est pourquoi il est urgent que les préoccupations de l'Afrique trouvent un écho dans les négociations internationales sur la question et soient dûment prises en considération dans le régime international de lutte contre les changements climatiques de l'après 2012. En outre, il faudrait reconnaître que la lutte contre ces changements offre à l'Afrique la possibilité de suivre une trajectoire de développement durable tout en renforçant la croissance économique et en créant des emplois. Les institutions régionales devraient, et ce de façon visible, jouer un rôle de premier plan pour ce qui est d'aider l'Afrique à faire face aux changements climatiques dans le contexte de ses obligations en matière de développement durable.

36. Les questions relatives aux changements climatiques doivent être intégrées dans la prise de décision nationale, de façon à réduire les effets néfastes de ces changements sur les ressources, les moyens de subsistance et l'économie en général. Cette intégration est sérieusement entravée par l'architecture institutionnelle actuelle de nombreux pays africains, où les mécanismes gouvernementaux de coordination ne sont pas encore très développés. Il faudrait s'efforcer d'améliorer la coordination entre ministères et secteurs et d'accorder à la question des changements climatiques un ordre de priorité politique plus élevé. De cette façon, l'intégration pourra aider à transformer le défi environnemental actuel des changements climatiques en un défi de développement.

37. Les pays africains devraient saisir les possibilités offertes par le régime international relatif aux changements climatiques en matière de croissance et d'emplois verts. L'élaboration et la mise en œuvre de programmes nationaux d'action pour l'adaptation à ces changements et de mesures d'atténuation appropriées au niveau national peuvent être mises à profit pour assurer une utilisation optimale de ces possibilités. Le financement, le développement, le transfert de technologies, et le renforcement des capacités sont considérés comme indispensables en la matière.

38. Les négociations internationales relatives aux changements climatiques sont complexes et difficiles, car les questions examinées ont trait à tous les aspects du développement. Afin de continuer à participer de manière effective aux négociations et de mieux définir ses positions en vue des négociations de 2010, l'Afrique devrait renforcer ses structures de coordination et de négociation à la lumière des enseignements tirés à Copenhague. En outre, le rôle des communautés économiques régionales (CER) et d'autres organes régionaux et sous-régionaux dans l'action contre les effets des changements climatiques sur le continent et en particulier dans les négociations devrait être reconnu et mis à profit.

39. L'Afrique devrait continuer de militer pour de nouvelles réformes du système actuel de gestion des fonds affectés à la lutte contre les changements climatiques et pour le démarrage rapide des opérations du Fonds de Copenhague pour le climat, de façon à faciliter l'accès à ces fonds, qui font cruellement défaut. Par ailleurs, les pays africains devraient faire preuve de dynamisme pour satisfaire aux conditions requises pour l'accès aux fonds publics existants, par exemple le dispositif d'allocation des ressources du FEM. À cet égard, ils devraient pour le climat faire le nécessaire pour avoir accès au Fonds de Copenhague pour le climat. Toutefois se pose la question essentielle de leur capacité d'utiliser efficacement ces nouveaux fonds. C'est pourquoi ils devraient se doter des capacités institutionnelles, techniques et de gestion voulues.

40. Des efforts concertés devraient être fournis en vue de mieux intégrer l'Afrique dans les marchés mondiaux du carbone. La simplification des règles du MDP devrait en constituer la première étape. Il faudrait notamment fixer des règles pour déterminer des niveaux de référence, surveiller les émissions de carbone, appliquer des mesures compensatoires et élargir la gamme de projets admissibles, pour tenir compte de la déforestation évitée et de la séquestration du carbone dans le sol. Ces efforts devraient être complétés par le renforcement des capacités institutionnelles et techniques pour que les pays africains puissent participer davantage au processus du MDP.

41. Le programme Clim-Dev Afrique et les entités chargées de son exécution devraient être rendus pleinement opérationnels dans les meilleurs délais, de façon que les négociateurs et les décideurs africains, de tous niveaux, bénéficient de tout l'appui dont ils ont besoin pour définir et

défendre efficacement les préoccupations et les intérêts du continent. En outre, le programme et ses entités devraient faciliter la prise en compte des préoccupations relatives aux changements climatiques lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques, ainsi que l'exécution sur le terrain de projets concrets afin de contribuer à faire face aux changements climatiques et en particulier à s'y adopter. Il faudrait accélérer l'élaboration du cadre général de mise en œuvre des programmes africains relatifs aux changements climatiques, qui est considéré comme complémentaire du programme Clim-Dev Afrique, et fournir des fonds pour en assurer la mise en œuvre, afin de traiter de façon concertée et cohérente la question du lien entre les changements climatiques et le développement;

42. Afin de veiller à ce que les initiatives en cours destinées à remédier aux problèmes posés par les changements climatiques en Afrique donnent des résultats durables, un sous-programme concernant les changements climatiques et le développement devrait être mis en place à la CEA.

Annexe 1

Position de négociation commune africaine concernant les changements climatiques présentée par le Groupe de négociateurs africains sous forme de messages clés à l'intention des ministres et des chefs d'État et de gouvernement à l'occasion de la deuxième réunion d'experts de haut niveau tenue à Addis-Abeba en octobre 2009

A. Nouveaux engagements des Parties visées à l'Annexe I (négociations menées dans le cadre du Protocole de Kyoto)

L'Afrique n'acceptera ni le remplacement du Protocole de Kyoto, ni sa fusion avec un quelconque autre nouvel accord. Elle maintient que :

- Les pays développés doivent réduire leurs émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici à 2020 et d'au moins 80 à 95 % d'ici à 2050 par rapport aux niveaux de 1990, afin d'atteindre l'objectif de stabilisation fixé par le Groupe d'experts intergouvernemental pour l'étude des changements climatiques (GIEC) dans son quatrième rapport d'évaluation;
- Le Groupe de travail spécial au titre du Protocole de Kyoto doit achever ses travaux avant la quinzième Conférence des Parties (COP-15) à Copenhague.

B. Le Plan d'action de Bali

1) Vision commune

Les pays africains ont adopté les positions ci-après concernant le Plan d'action de Bali :

- L'Afrique propose à Copenhague un nouvel accord juste, ouvert à tous, efficace et équitable qui profitera au climat et aux pays vulnérables et sera exécuté dans le contexte de l'action en faveur de l'éradication de la pauvreté, du développement durable et de l'équité entre les sexes;
- Des efforts devraient être fournis pour assurer durablement la mise en œuvre intégrale et effective de la Convention;
- Toutes les composantes du Plan d'action de Bali doivent être prise en considération.

2) Adaptation

- L'adaptation est la priorité absolue de l'Afrique;

- L’Afrique étant le continent le plus vulnérable aux gaz à effet de serre, alors que c’est elle qui en émet le moins, elle a le droit de recevoir un plein appui pour ses efforts d’adaptation aux changements climatiques;
- L’engagement de contribuer à l’adaptation des pays en développement en fournissant un appui financier, technologique et en matière de renforcement des capacités que les États parties ont souscrit en vertu de la Convention, doit être honoré sans attendre, car les changements climatiques représentent un fardeau supplémentaire pour le développement durable et compromettent à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement.

3) *Mesures d’atténuation*

La position de l’Afrique est qu’une distinction doit être faite entre les *engagements* en matière d’atténuation que doivent prendre tous les pays développés et les *mesures* d’atténuation que doivent prendre les pays en développement;

Les engagements d’atténuation des pays développés doivent comprendre des engagements de réduction des émissions quantifiés et juridiquement contraignants, qui soient absolus, mesurables, notifiables et vérifiables;

- Les décisions de Copenhague doivent inclure des dispositions ambitieuses, juridiquement contraignantes et applicables à l’économie dans son ensemble par lesquelles tous les États Parties développés s’engagent à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre d’au moins à 40 % par rapport aux niveaux de 1990 d’ici à 2020;
- Les efforts déployés par les pays développés, les objectifs de ces efforts et leur degré de réalisation devraient être comparables.

S’agissant des mesures d’atténuation devant être prises par les pays en développement, il faudrait veiller à ce que:

- les mesures à prendre en Afrique soient volontaires et adaptées au contexte national;
- Ces mesures soient pleinement appuyées et facilitées par des transferts de technologie, des financements et un renforcement des capacités assurés par les pays développés.

4) *Moyens d’exécution (financement, transfert de technologie et renforcement des capacités)*

La position des pays africains sur les moyens d’exécution (financement, transfert de technologie et renforcement des capacités) est la suivante :

- L'Afrique considère que les décisions de Copenhague ne seront pas applicables sans l'engagement des pays développés de fournir un appui financier, technologique et en matière de renforcement des capacités aux pays en développement;
- Un engagement financier d'au moins 1,5 % du PIB global des pays développés (comme spécifié dans le rapport de 2007 du GIEC) est nécessaire pour appuyer et assurer la mise en œuvre de mesures d'adaptation et d'atténuation dans les pays en développement;
- Les décisions de Copenhague doivent prévoir de nouvelles ressources supplémentaires, durables, accessibles et prévisibles pour financer un vaste programme international d'adaptation qui permette de réduire la vulnérabilité et de renforcer la résistance aux effets qui se font déjà sentir, et qu'à ceux qui sont susceptibles de se produire dans l'avenir;
- Les dispositions institutionnelles doivent être équitables et transparentes et faciliter aux pays en développement l'accès aux «moyens d'exécution» de manière cohérente et efficace;
- Un accord sur la mise en œuvre de la technologie, sa dissémination et son transfert doit assurer l'accès des pays en développement à des technologies appropriées, adaptables et abordables qui permettent de prendre des mesures d'atténuation et d'adaptation renforcées pour répondre aux besoins immédiats de l'Afrique;
- Les pays développés devraient s'engager à renforcer les capacités institutionnelles de l'Afrique, notamment en créant et en développant des centres régionaux d'excellences sur les changements climatiques, ayant notamment pour mission d'effectuer des observations et de fournir des services météorologiques;
- Les pays développés devraient s'acquitter de leurs engagements conformément aux dispositions de la Convention.