OVIDA | AFRIDO
Observatoire de la Vie Diplomatique en Afrique
African Diplomacy Observatory

LES NOTES D'OVIDA

En route pour Durban

Par William Assanvo

Résumé

Du 28 novembre au 9 décembre 2011 la planète se retrouvera à Durban, en Afrique du Sud pour se pencher sur son avenir et notamment pour trouver des solutions susceptibles de faire face aux nombreux défis posés par les changements climatiques. Le changement climatique se présente comme un des défis majeur posé à l'humanité. Depuis plusieurs années, et avec l'expiration en 2012 du Protocole de Kyoto, dans le cadre duquel plusieurs pays se sont collectivement engagés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, les Etats parties à la Convention-Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC) se rencontrent régulièrement pour mettre en place un régime international contraignant post-2012 devant guider les efforts et mesures nécessaires notamment à l'atténuation des changements climatiques et à l'adaptation à leurs effets. La Conférence de Durban s'ouvrira dans un contexte marqué par le peu d'avancées observées lors des rendez-vous précédents (à Copenhague –Danemark- en 2009 et à Cancun –Mexique- en 2010) et sans grands résultats à en espérer quant à l'adoption du cadre juridique dont les éléments sont encore en cours de négociation. Malgré cela, ce rendez-vous, dont les pays africains nourrissent un certain nombre d'attentes relatifs à des engagements de réduction par les principaux pollueurs et au financement des mesures d'adaptation, revêt un certain nombre d'enjeux qu'il ne faudrait pas perdre de vue.

© 2011 Observatoire de la Vie Diplomatique en Afrique (OVIDA)
www.ovida-afrido.org/fr
E-mail: info@ovida-afrido.org

Dans les tourments et soubresauts de l'actualité internationale actuelle, générés par une situation économique et financière mondiale particulièrement fragile avec des risques de récession et de crise économique, ainsi que par les récents soulèvements en Afrique du Nord et au Moyen-Orient et leurs défis en termes de démocratisation et de stabilité, il semblerait que l'environnement et précisément le défi global de la lutte contre le changement climatique aient été relégués au second plan. Or, pas plus en 2009 à Copenhague (Danemark) qu'en 2010 à Cancun (Mexique), ce qui a été qualifié d'"urgence climatique", n'a pas disparu et demeure plus que jamais problématique du fait de l'absence d'avancées et de réponses décisives susceptibles d'être à la hauteur des nombreux et complexes défis climatiques (défis bien entendu environnementaux, mais également économiques, sociaux, financiers et humanitaires).

C'est dans ce contexte de presqu'indifférence mondiale que la 17ème Conférence des Etats Parties (COP 17) à la Convention-Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CNNCC) et la 7ème Rencontre des Parties (CMP7) au Protocole de Kyoto se tiendront à Durban (Afrique du Sud) du 28 novembre au 9 décembre prochains. Quels sont les enjeux de ce rendez-vous, quels sont les principales attentes de l'Afrique et quelles sont les perspectives de son succès pour l'avancée des négociations climatique internationales ? Voici quelques-unes des questions auxquelles nous apportons des éléments de réponse.

Enjeux de la Conférence de Durban

Mise en place d'un régime international juridique contraignant post-Kyoto. Aussi bien à Copenhague (Danemark) en 2009, qu'en 2010 à Cancun (Mexique) et tout au long des différents rendez-vous qui se sont tenus entre et après ces deux moments, l'enjeu et l'objectif majeurs des négociations climatiques internationales actuelles demeurent sensiblement les mêmes: la mise en place d'un régime juridique international post-Kyoto contraignant fournissant le cadre d'objectifs ambitieux et d'engagements et obligations auxquels la totalité des pays devront s'astreindre en vue de lutter contre le changement climatique.

Une décision sur le futur du Protocole de Kyoto, et particulièrement sur la prolongation du présent cadre juridique contraignant (dans l'attente de la mise sur pied d'un nouveau prenant en compte un certain nombre de réalités de la nouvelle donne), ainsi que des objectifs et engagements de réduction des émissions de carbone pour une seconde période, représenterait pour Durban un résultat significatif.

Pour rappel, le Protocole de Kyoto a été adopté en 1997 et est entré en vigueur en 2005. Il expirera à la fin de l'année 2012 et avec lui l'engagement pris par 37 pays industrialisés, de réduire, sur la période s'étalant de 2008 à 2012, leurs émissions de gaz à effet de serre, de 5% par rapport aux niveaux de 1990. Avec cette expiration et à moins qu'une prolongation de cet engagement ne soit décidée, l'absence d'accord laisserait la lutte contre le changement climatique -précisément les engagements de réduction des émissions de carbone et le réchauffement climatique dont elles sont à l'origine- privée de cadre politique et juridique international contraignant. Ce qui constituera un retour en arrière néfaste, illustrant de manière malheureuse l'incapacité des responsables du monde, notamment ceux des pays portant la plus grande responsabilité, à faire preuve de la prise de conscience, de la volonté et de la détermination nécessaires afin de faire face aux

menaces que font peser le changement climatique et ses effets sur le monde entier et sur les plus exposés que sont les pays pauvres.

L'un des blocages actuel réside dans le fait que depuis la signature du Protocole de Kyoto, outre les Etats-Unis qui n'avait pas ratifié ce traité, un certain nombre de pays émergents (notamment la Chine –qui est également entre-temps devenu le plus grand émetteur de carbone, surpassant les Etats-Unis-, l'Inde et le Brésil), qui n'étaient pas soumis aux obligations de Kyoto, du fait de leur industrialisation, sont devenus de grands pollueurs. Situation que certains des pays signataires du Protocole de Kyoto (Russie, Japon et Canada précisément) ne sont plus disposés à laisser perdurer, conditionnant la prolongation du cadre actuel à un assujettissement de ces pays aux mêmes obligations de réduction de leurs émissions. Le Canada, le Japon et la Russie, rejoins par les Etats-Unis, seraient même favorables à un nouveau traité international qui lieraient tous les principaux pays pollueurs [1].

Or, la situation politique aux Etats-Unis n'est pas propice (du moins pas avant la tenue des élections présidentielles de la fin de l'année prochaine) à des engagements, notamment de réduction des émissions. Par ailleurs, les Etats-Unis et la Chine conditionnent leur adhésion à une nouvelle période d'engagement, qui résulterait d'une prolongation du Protocole de Kyoto, à l'acceptation préalable par les autres pays.

En ce qui concerne l'Union européenne (UE), bien qu'elle ne soit disposée à s'engager que si les principaux pollueurs démontrent une ferme intention de rejoindre le mouvement, elle est globalement favorable à une extension du Protocole de Kyoto, jusqu'en 2015. Cette période supplémentaire permettrait la négociation d'un nouveau cadre juridique contraignant post-Kyoto qui devrait être mis en place d'ici 2015. En plus de la mise sur pied de cette période supplémentaire, l'UE militerait également pour l'introduction de deux traités, l'un continuant à engager les pays qui sont déjà liés par le Protocole de Kyoto et l'autre imposant des objectifs de réduction de leurs émissions aux pays qui n'étaient pas liés par Kyoto et qui sont dans l'intervalle devenus des grands pollueurs.

Ces discussions diplomatiques se tiennent dans un contexte caractérisé par des indications faisant état de l'efficacité relative du Protocole de Kyoto (élément également souligné, à la fois par le Japon, la Russie et les pays en développement pour soutenir la demande d'un nouveau traité) et précisément par le fait que les efforts internationaux actuels ne seraient pas suffisants et de nature à permettre d'atteindre l'objectif établi de maintenir le réchauffement global en dessous des 2 degrés Celsius au dessus des niveaux préindustriels. C'est l'un des principaux constats tirés par un récent rapport conjoint du *World Resources Institute (WRI)* et du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) [2]. Dans le même ordre d'idée, le travail effectué par l'organisation *Climate Action Tracke*r [3], qui analyse les actions mises en œuvre par certains pays en vue de réaliser les promesses faites en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, souligne que les promesses de réduction des émissions faites par tous les pays ne suffiraient pas en l'état à limiter l'augmentation de la température globale en dessous des 2 degrés Celsius par rapport aux niveaux préindustriels [4]. Quand bien même certains pays, tels que la Chine (premier émetteur de CO^2), respecteraient leurs engagements, une croissance économique, telle que celle que connait cette dernière, induirait

nécessairement un surcroit d'émission en terme absolu.

Tout cela met en exergue l'existence d'écarts non seulement entre les promesses de réduction des émissions faites et leur réalisation effective (par le biais de mesures politiques et réglementaires et de mécanismes nationaux particuliers –par exemple des systèmes de commerce des émissions- notamment) et entre celle-ci et leur efficacité et capacité réelle à réduire les émissions de carbone. Cette situation met enfin en exergue la nécessité de mettre en place des mécanismes de vérification effectifs et efficaces des engagements pris et de leur mise en oeuvre.

Financement de la lutte contre le changement climatique. Autre enjeu de Durban, le financement des différentes mesures de lutte contre le changement climatique. Le lancement effectif du ***Fonds Vert pour le Climat***, dont la mise sur pied a été décidée à Cancun afin d'assurer un financement à long terme des mesures d'adaptation et d'atténuation des effets des changements climatiques, constituera une question majeure. La décision de mettre sur pied ce Fonds représentait une avancée du Sommet de Cancun de 2010 et du rendez-vous précédent de Copenhague de 2009 qui avait décidé de la mobilisation de moyens de financement rapidement mobilisables. Outre le lancement de ce Fonds, il est ainsi à espérer que les 30 milliards de dollars qui devraient être mobilisés dans un premier temps pour lui permettre d'être rapidement opérationnel (montant censés être portés à 100 milliards de dollars par an d'ici 2020), soient effectivement pourvus. Ce qui dans le contexte économique et financier mondial actuel est loin d'être un acquis.

Comme la déclaré le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, s'exprimant le 8 novembre dernier à New York lors d'une réunion du Groupe "des Amis sur le changement climatique" [5] les "*questions encore en suspens sont critiques et complexes*", ce qui laisse planer un doute certain sur ce qu'il faut attendre de Durban, notamment en terme de cheminement vers la mise sur pied effective d'un régime international qui succèdera à celui établi par le Protocole de Kyoto.

Qu'attend l'Afrique de Durban?

Bien que n'étant pas un acteur décisif de la position et de la capacité d'influence duquel dépendra l'issue des négociations climatiques, mais ayant par contre une série d'intérêts liés aux menaces que font pesés sur elle les effets du changement climatique, l'Afrique a des attentes particulières vis-à-vis du rendez-vous de Durban. Ces attentes rejoignent en grande partie celles des pays en développement qui comptent parmi les plus exposés au changement climatique et les plus dépourvus pour y faire face.

A plusieurs reprises des responsables africains se sont exprimés [6] pour souligner le peu d'avancées concrètes dans les négociations internationales sur le climat; mettant également l'accent sur le fait que l'Afrique, au même titre qu'un bon nombre de pays comptant parmi les plus fragilisés, du fait de leur position géographique (les petits Etats insulaires en développement notamment) ou encore de leur incapacité à faire face aux effets du changement climatique du fait de leur faible développement économique et de ses fragilités, était l'une des principales victimes de tout absence d'avancées réelles ou de l'impasse qui perdurerait.

De manière générale, l'Afrique appelle à des décisions concrètes et au respect des engagements pris par les pays industrialisés qui

portent la plus grande responsabilité dans la situation à laquelle est confronté le monde dans son ensemble.

Lors du débat général de cette année à l'Assemblée générale de l'ONU, débat ouvrant traditionnellement la session annuelle de cet organe plénier, la Vice-Présidente de la Gambie, Aja Isatou Njie-Saidy, a notamment souligné le fait que "*le problème aujourd'hui est le refus des plus grands pollueurs à assumer leurs responsabilités à inverser les tendances négatives du changement climatique causé par l'activité humaine*". Elle a conclu en déclarant que "*nous ne pouvons nous permettre d'être dans le déni plus longtemps*". Dans la même veine et pour souligner la nécessité de faire avancer les négociations, la Secrétaire Permanente au Ministère des Affaires étrangères de Zambie, Lucy Mungoma, a déclaré que "*le temps est compté et nous ne pouvons plus nous permettre le luxe de négociations non concluantes chaque année*".

La Ministre sud-africaine des Relations Internationales et de la Coopération, Maite Nkoana-Mashabane, dont le pays abrite la COP17, s'exprimant devant le Parlement sud-africain le 9 novembre dernier résumait également certaines des attentes de l'Afrique en déclarant que ce rendez-vous "*devrait être mis à profit pour faire avancer les questions africaines sur le développement durable en général et les changements climatiques en particulier; en mettant en avant les succès de l'Afrique en matière de développement durable, y compris sur les projets verts, en recherchant des partenariats internationaux pour les initiatives écologiques, notamment en matière de mobilisation des moyens nécessaires à la mise en œuvre de certaines actions, notamment sous la forme de financement, de technologie et de renforcement des capacités*" [7].

Face à la prochaine expiration du Protocole de Kyoto, les pays africains, notamment dans le cadre du G77-Chine, du Groupe Africain ou encore de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine sur les Changement Climatiques (CAHOSCC), attendent la négociation d'un nouvel accord juridique contraignant; à défaut le prolongement pour une seconde période du cadre contraignant fourni par le Protocole Kyoto. C'est notamment le sens de la position affirmée par l'Ambassadeur Jorge Argüello d'Argentine et Président du Groupe des 77+Chine, à Panama lors de la tenue du dernier cycle officiel de négociations sur le climat qui s'est tenu du 1er au 7 octobre dernier, qui a renouvelé l'opposition des pays en développement à toute option qui prévoirait ou s'inscrirait dans la fin du cadre établi par le Protocole de Kyoto [8].

Comme lors du Sommet de Copenhague de 2009, les attentes africaines à Durban s'inscrivent également dans le cadre des principaux piliers du Plan d'Action de Bali: à savoir l'adaptation au changement climatique, l'atténuation des effets du changement climatique, la réduction des émissions du fait de la déforestation et de la dégradation des forêts, le financement de certaines des mesures à entreprendre dans les pays en développement et le développement et le transfert de technologies.

Sur chacun de ces thèmes majeurs, la mise en place de mécanismes institutionnels est prévue ou à envisager afin de définir des orientations précises et transparentes et de conduire les travaux nécessaires à l'atteinte des objectifs dans ces domaines particuliers.

En matière d'adaptation, l'Afrique sera notamment attentive à la composition, aux modalités et procédures de fonctionnement du Comité d'adaptation instauré lors du Sommet de

Cancun [9], de sorte que ses intérêts, besoins et priorités soient représentés et défendus en son sein et que les actions à mettre en oeuvre s'attèlent à apporter des réponses effectives aux réalités africaines.

Le respect effectif des engagements pris par les pays développés en matière de financement et notamment la mise sur pied du ***Fonds Vert pour le Climat*** constitueront également un des chevaux de "*bataille*" des pays africains à Durban. Ces financements devraient notamment permettre les nécessaires mesures d'adaptation aux effets du changement climatique et d'atténuation de leurs émissions de gaz à effet de serre. L'Afrique, au même titre que les pays en développement les plus vulnérables [10] dans leur ensemble, attendent que les financements promis (100 milliards de dollars par an d'ici 2020) soient conséquents, prévisibles et facilement accessibles, notamment à travers des institutions internationales. A l'issue de la Conférence de Cancun, une attention particulière avait à cet effet été demandé au niveau de l'Afrique afin de s'assurer qu'une "*représentation équitable*" soit observée au niveau de la composition du Fonds, notamment que les 80% de la population mondiale que représentent les pays en développement se reflètent dans la place à elle accordée au sein de cet organe [11].

Quelles sont les perspectives de succès à Durban?

Les travaux de Durban débuteront dans un climat caractérisé par l'absence d'avancées notables sur un certain nombre de points clés tels que la forme que prendrait l'accord post-Kyoto; accord pour lequel il n'existe pour l'heure aucun texte. Par ailleurs, comme cela a été évoqué plus haut, la question des engagements ou du renouvellement de ceux-ci en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre par aussi bien les pays industrialisés que par les émergents est également susceptible de représenter pour un certain temps encore un point de blocage.

Compte tenu de tous ces éléments, c'est sans doute réalistes et conscients de cette situation que les participants à la COP 17 vont aborder le rendez-vous de Durban. Si toute l'agitation, les nombreuses attentes et la pression mise sur les dirigeants du monde lors de la rencontre de Copenhague de 2009 n'ont pas permis d'aboutir à un accord global et si le rendez-vous de Cancun a brillé par son absence d'ambition et son incapacité à aborder les questions de fond, il semble pour l'heure illusoire d'espérer mieux de Durban. Les ambitions du Sommet de Durban seront, selon toute vraisemblance, minimales. Il devrait s'agir notamment, comme la souhaité et déclaré le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, en sorte d'aveu, de sauvegarder et de consolider ce qui a été décidé à Cancun l'année dernière et lors des rendez-vous précédents [12].

Il semble donc, sauf surprise, qu'il ne faille pas s'attendre à un résultat substantiel; tout au plus il est souhaitable que des avancées significatives sur certains aspects non négligeables soient opérées et qu'un cadre et une feuille de route clairs et précis vers la négociation d'un cadre juridique, contraignant global et ambitieux post-Kyoto soient définis. C'est à l'aune de l'ampleur et de la nature de ces éventuelles avancées que sera évalué le succès ou non de Durban.

A ce titre, alors que la probabilité de la mise en place du Fonds Vert pour la Climat est grande, sur la mobilisation effective des 100 milliards de dollars devant l'alimenter chaque année d'ici 2020 certains doutes sont permis, compte tenu notamment du contexte économique et financier actuel; contexte rendu particulièrement difficile

par le risque de plus en plus prévisible d'une récession et singulièrement par la crise des dettes et des déficits qui met les budgets d'un grand nombre de pays développés sous intenses pressions.

NOTES

[1] James Murray. "G77 and China insists continuation of Kyoto Protocol not up for negotiation", Business Green, 5 October 2011. http://www.businessgreen.com/bg/news/2114714/g77-china-insists-continuation-kyoto-protocol-negotiation.

[2] World Resources Institute (WRI) and the United Nations Environment Programme (UNEP). "Building the Climate Change Regime: Survey and Analysis of Approaches", October 2011. http://www.unep.org/PDF/PressReleases/UNEP-WRI_BuildingClimateRegime_ADVANCED.pdf.

[3] http://www.climateactiontracker.org/.

[4] Niklas Höhne, Bill Hare, Michiel Schaeffer, Claudine Chen, Marcia Rocha, Marion Vieweg, Sara Moltmann. "China emission paradox: Cancun emissions intensity pledge to be surpassed but emissions higher", *Climate Action Tracker Update*, 4 October 2011. http://www.climateactiontracker.org/press_briefing_panama.pdf.

[5] Cf. http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments_full.asp?statID=1368.

[6] Voir William Assanvo. "L'Afrique exprime ses préoccupations lors du débat général de la 66ème session de l'Assemblée générale de l'ONU", *Note de synthèse* n° 23, octobre 2011. http://www.ovida-afrido.org/fr/ovida-pdf/Synth%C3%A8se_D%C3%A9batG%C3%A9n%C3%A9ralAGONU_23_Octobre11.pdf.

[7] Cf. http://www.dfa.gov.za/docs/speeches/2011/cop17_1110.html.

[8] Linton Nightingale. "Kyoto Protocol at the centre of Panama discussions", 7 October 2011. http://www.climateactionprogramme.org/news/kyoto_protocol_at_the_centre_of_panama_discussions/.

[9] Cf. "Résultats de la 16ème Conférence des Parties à la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique de Cancun et implications pour l'Afrique", *Note de synthèse* n° 11, avril 2011. http://www.ovida-afrido.org/fr/ovida-pdf/Synth%C3%A8se_R%C3%A9sultats%2016%C3%A8me%20Conf%C3%A9rence%20des%20Parties%20%C3%A0%20la%20CCNUCC_Implications%20pour%20l%27Afrique_11_Avril11.pdf.

[10] Parmi lesquels, en plus des pays africains, de manière plus large, les Pays les Moins Avancés (PMA) et les petits Etats insulaires en développement.

[11] Cf. "Résultats de la 16ème Conférence des Parties à la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique de Cancun et implications pour l'Afrique", *Note de synthèse* n° 11, avril 2011. http://www.ovida-afrido.org/fr/ovida-pdf/Synth%C3%A8se_R%C3%A9sultats%2016%C3%A8me%20Conf%C3%A9rence%20des%20Parties%20%C3%A0%20la%20CCNUCC_Implications%20pour%20l%27Afrique_11_Avril11.pdf.

[12] Cf. http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments_full.asp?statID=1368.

A PROPOS DES NOTES D'OVIDA

Les "*Notes d'OVIDA*" s'inscrivent dans volonté et l'objectif de l'*Observatoire* de promouvoir, rassembler et développer une expertise dans l'étude et l'analyse de certains des enjeux s'articulant autour des questions de: Paix, Défense et Sécurité; Economie et Commerce; Droits de l'Homme; et Environnement. Ces Notes portent également sur certains des aspects relatifs aux canaux de la pratique diplomatique: bilatéralisme, régionalisme et multilatéralisme.

Les contributions qui en résultent devront notamment permettre de dégager des éléments de connaissance et de compréhension en offrant une réflexion, analyse et un décryptage sur des thématiques ou sur des évènements et en faisant ressortir des idées maîtresses à des fins d'information et d'amélioration de la connaissance.

NOTES D'OVIDA

NOTES D'ANALYSE
Dégager des éléments de connaissance & de compréhension en offrant une réflexion, analyse & un décryptage.

NOTES DE SYNTHESE
Faire ressortir & présenter des idées maîtresses à des fins d'information & d'amélioration de la connaissance.

- *Sommets et évènements africains* (UA, CEMAC, CEEAC, CEDEAO, COMESA, SADC, Afrique-UE, Afrique-Corée, etc.) & *internationaux*;
- *Visites/tournées de dirigeants africains et étrangers*;
- *Questions ou thématiques particulières*;
- *Rapports & documents divers*.

Edition: William Assanvo

Pour tous vos commentaires et suggestions, bien vouloir écrire à info@ovida-afrido.org

© 2011 Observatoire de la Vie Diplomatique en Afrique (OVIDA)