

ACTION RENFORCÉE POUR L'ATTÉNUATION DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Table des matières

I. Contexte général	2
II. État des négociations sur l'atténuation	3
III. Préoccupations et attentes de l'Afrique	4
IV. Recommandations à l'intention des parties	5

Le présent document a été élaboré en vue de la Session Spéciale du Forum pour le Partenariat avec l'Afrique sur le changement climatique, qui aura lieu à Addis Abeba le 3 septembre 2009. Un avant-projet en a été soumis à la Commission de l'Union Africaine, au Secrétariat du NEPAD, à la Commission Économique pour l'Afrique des Nations unies et à l'Unité de Soutien du FPA. La version finale est diffusée sous la responsabilité de l'institution auteur, en l'occurrence la Commission de l'Union Africaine.

I. Contexte général

1.1. Introduction

1. D'après le Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)¹, en 2004, les pays développés figurant à l'Annexe 1 à la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique abritaient 20 % de la population de la planète, produisaient 57 % du PIB mondial et étaient responsables de 46 % des émissions de gaz à effet de serre² dans son rapport de 2007, cet organisme recommande à la communauté internationale de se fixer pour objectif une limitation de l'augmentation de la température à 2 degrés, si l'on veut éviter les effets dangereux du changement climatique. Sur la base du principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives³, les pays développés, qui ont eu l'avantage d'assurer leur croissance grâce à une utilisation abondante de carbone qui leur a permis de renforcer leur infrastructure, leur potentiel technique et leurs capacités sociales⁴, devraient être les premiers à réduire les émissions de gaz à effet de serre.

1.2. Initiatives passées et présentes pour l'atténuation des effets du changement climatique

2. Le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique, adopté en 1997 et entré en vigueur en 2005, a établi des mécanismes novateurs pour aider les pays développés à remplir leurs engagements en matière de réduction des émissions. C'est ainsi qu'un cadre a été mis en place pour la mise en œuvre des politiques nationales en la matière et que l'on a encouragé la création d'un marché du carbone et de nouveaux mécanismes institutionnels pour appuyer les futures mesures d'atténuation des effets du changement climatique. La première période d'engagement au titre du Protocole de Kyoto, durant laquelle les pays développés figurant à l'Annexe 1 devront avoir atteint les objectifs fixés pour la réduction des émissions, prendra fin en 2012. Le Protocole a prévu un système comprenant une série de règles et de critères pour vérifier le respect des obligations. Les pays développés sont tenus de prouver qu'ils respectent leurs engagements. Les statistiques disponibles indiquent que l'objectif de réduction de 5 % au titre du Protocole de Kyoto fixé pour les pays de l'Annexe 1 semble réalisable⁵.

3. Outre les mesures internes que les pays en développement parties au Protocole doivent prendre, des mécanismes sont prévus pour permettre aux pays développés de remplir leurs engagements en matière d'émissions, notamment l'échange des droits d'émissions, la mise en œuvre commune et le Mécanisme pour un développement propre (MDP). Ce dernier instrument intéresse l'Afrique en ce qu'il permet aux pays développés d'investir dans des projets verts destinés à réduire les émissions de carbone en Afrique et dans d'autres pays en développement. Les crédits dégagés par les projets au titre du MDP peuvent être achetés et utilisés par les pays industrialisés pour remplir en partie leurs engagements en matière de réduction au titre du Protocole de Kyoto. Cependant, jusqu'à présent, le MDP est loin d'avoir profité au continent africain, en partie pour des raisons propres au Mécanisme lui-même (par exemple la préférence pour les projets de grande envergure), et en partie à cause du cadre directif et des conditions d'investissement dans de nombreux pays africains. S'il est vrai que le MDP avait été initialement salué comme une occasion pour l'Afrique d'assurer un développement durable, il faut reconnaître qu'il n'a pas répondu aux attentes. La croissance potentielle du MDP en Afrique semble également entravée par le faible taux d'émissions de gaz à effet de serre sur le continent et par le préjugé en faveur des industries

¹Voir IPCC, 2007: *Summary for Policymakers*. In: *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [B. Metz, O.R. Davidson, P.R. Bosch, R. Dave, L.A. Meyer (eds)], Cambridge University Press, Cambridge, (Royaume Uni) et New York, NY, (Etats-Unis), page 3

² Voir également Laila Gohar, 2009 (Met Office Hadley Centre); *Modelling and Assessment of Contributions of Climate Change*, disponible sur http://unfccc.int/files/meetings/ad_hoc_working_groups/lca/application/pdf/3_gohar.pdf

³ Voir Article 3.1 de la CCNUCC

⁴ Voir Martin Khor, South Centre; *Historical responsibility as a guide to future action on climate change*, sur http://unfccc.int/files/meetings/ad_hoc_working_groups/lca/application/pdf/2_khor_rev.pdf

⁵ Voir http://unfccc.int/files/press/backgrounders/application/pdf/press_factsh_mitigation.pdf

lourdes très polluantes, de sorte que la mise en oeuvre de projets MDP à grande échelle est plus limitée. Par ailleurs, si le Protocole de Kyoto permet d'inscrire les projets de boisement et de reboisement dans le cadre du MDP, la réglementation actuelle du Système européen d'échange de droits d'émissions (EU-ETS), qui constitue le plus grand marché mondial des droits d'émission de carbone, ne permet pas d'utiliser les crédits provenant des projets forestiers.

4. La nécessité de renforcer les capacités des Parties, notamment les pays les moins avancés et les petits pays insulaires en développement, pour les aider à réagir au changement climatique est désormais reconnue. C'est ainsi qu'en 2001, les Parties ont adopté des cadres pour le renforcement des capacités afin d'aider les pays en développement. Elles sont également convenues d'organiser des examens périodiques de ces cadres afin de traiter les questions nouvelles. Un premier examen détaillé a été mené à bien et le deuxième a commencé en juin 2008 et devrait être achevé en décembre 2009, à l'occasion de la 15^e Conférence des Parties. Le rapport sur l'examen du processus de renforcement des capacités dans les pays en développement devrait porter notamment sur (i) l'évaluation de l'efficacité des activités de renforcement des capacités dans les pays en développement, (ii) les enseignements tirés et les bonnes pratiques, (iii) les opportunités, les défis et les obstacles à venir, (iv) les possibilités d'amélioration dans certains domaines ; (v) la disponibilité des ressources, la possibilité d'y accéder et l'efficacité de leur utilisation ; et (vi) la durabilité des activités de renforcement des capacités et le niveau d'engagement à l'échelle nationale.

II. Etat des négociations sur l'atténuation

5. En 2007, la 13^e Conférence des Parties à la Convention-cadre sur le changement climatique (COP 13) a décidé de renforcer d'urgence l'application de la Convention. Pour ce faire, elle a lancé le Plan d'action de Bali qui identifie les sept questions ci-après concernant l'atténuation qui doivent faire l'objet d'un examen:

- Engagements ou mesures en matière d'atténuation à prendre par tous les pays développés parties à la Convention en fonction de leur situation nationale respective;
 - Mesures d'atténuation appropriées au plan national à prendre par les pays en développement parties à la Convention dans le cadre du développement durable;
 - Approches en matière de politiques et mesures incitatives en rapport avec les questions concernant la réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (REDD) ; et rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestier dans les pays en développement ;
 - Approches sectorielles fondées sur la coopération et mesures sectorielles spécifiques visant à renforcer les engagements de tous les pays en matière de mise en oeuvre, afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre ;
 - Approches diverses, notamment les possibilités de recourir au marché pour favoriser les mesures d'atténuation et en améliorer l'efficacité, tout en réduisant les coûts en tenant compte de la différence entre les situations respectives des pays développés et des pays en développement;
 - Conséquences économiques et sociales des mesures relatives au changement climatique; et
 - Moyens d'encourager les organismes multilatéraux, les secteurs public et privé et la société civile
- à appuyer l'atténuation de manière cohérente et intégrée⁶.

6. À la réunion de négociation de juin 2009⁷, les pays ont exprimé des points de vue différents concernant l'action renforcée en matière d'atténuation. Plusieurs pays en développement, notamment le Groupe africain et certains pays développés, ont souligné qu'il fallait fixer des objectifs de réduction des

⁶ Voir décision 1/CP.13, *Plan d'action de Bali*

⁷ Voir IISD Reporting Services, Earth Negotiations Bulletin, *Summary of the Bonn Climate Change Talks: 1-12 juin 2009* ; disponible sur <http://www.iisd.ca/climate/sb30/>

émissions qui soient juridiquement contraignants pour tous les pays développés. Un certain nombre de ces pays ont, par ailleurs, souligné la nécessité pour les pays en développement avancés de prendre des engagements en matière d'atténuation des effets du changement climatique.

7. On trouvera ci-après un résumé des questions litigieuses sur lesquelles ont buté les négociations sur l'action renforcée en matière d'atténuation:

- Les objectifs contraignants de réduction des émissions doivent-ils s'appliquer à tous les pays développés, ou uniquement à ceux qui figurent à l'Annexe 1 du Protocole de Kyoto ?
- Doit-on imposer des objectifs contraignants en matière de réduction aux pays en développement avancés ? ;
- Les mesures nationales appropriées sont-elles suffisantes et doit-on les rendre contraignantes ?
- La relation entre les mesures d'atténuation des pays en développement et l'appui financier des pays développés ;
- Les mesures de suivi, d'établissement de rapports et de vérification (MRV) doivent-elles être volontaires ou obligatoires ? et
- L'importance relative des finances publiques et du recours au marché du carbone pour appuyer les mesures d'atténuation dans les pays en développement.

III. Préoccupations et attentes de l'Afrique⁸

8. Dans le cadre du processus de négociation sur le changement climatique, le Groupe africain a proposé les principales mesures ci-après en matière d'atténuation :

- (i) **Engagements des pays développés en matière d'atténuation:** Il faudrait établir des objectifs de réduction des émissions contraignants pour tous les pays développés parties à la Convention. Ces objectifs doivent être immuables et faire l'objet d'une vérification pour s'assurer qu'ils sont respectés. Les objectifs de réduction des émissions pour les pays développés en tant que groupe doivent figurer en tête de la liste établie par le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC), afin d'atteindre les plus faibles niveaux de stabilisation fixés par cet organisme dans son quatrième rapport d'évaluation. Les normes fixées doivent s'appliquer à tous les pays développés parties à la Convention, qu'ils aient ou non ratifié le Protocole de Kyoto. En données chiffrées, on a proposé que les pays développés figurant à l'Annexe 1 du Protocole devrait réduire leurs émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2020, et d'au moins 80 à 95 % d'ici 2050, afin de contribuer de manière effective et juste à atteindre le niveau minimal de stabilisation établi par le rapport d'évaluation du GIEC.
- (ii) **Mesures d'atténuation à prendre par les pays en développement:** On a proposé de déterminer le niveau des efforts d'atténuation des pays en développement en fonction de l'appui des pays développés. Ces derniers devraient fournir les ressources financières et la technologie nécessaire aux pays en développement et renforcer leurs capacités, afin de faciliter le suivi, l'examen et la vérification des mesures d'atténuation. On a également proposé de porter l'appui financier aux mesures d'atténuation des effets du changement climatique à 200 milliards de dollars des États-Unis à l'horizon 2020 (0,5 % du PIB des Parties figurant à l'Annexe II). Afin que les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de l'aide soient quantifiables et vérifiables, les pays développés parties devraient être tenus d'indiquer dans leurs communications nationales le montant des transferts financiers et techniques vers les pays en développement.

⁸ La plupart des données de cette section sont tirées de la communication présentée en avril 2009 par l'Algérie à la CCNUCC au nom du Groupe africain et disponible sur <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca6/eng/misc04p01.pdf>

- (iii) **Mesures d'atténuation nationales appropriées:** On a proposé que ces mesures soient mentionnées dans les communications nationales des pays en développement (dans le cas d'un autofinancement) ou dans un registre distinct dans le cas des mesures bénéficiant d'un appui multilatéral, significatif, quantifiable et vérifiable. Le Groupe africain a souligné que l'action des pays en développement devait être fonction de l'appui financier et technique et du renforcement des capacités de la part des pays développés. Afin que les progrès dans la réalisation des objectifs fixés soient quantifiables, significatifs et vérifiables, chaque pays développé partie à la Convention doit indiquer dans ses communications nationales la nature des transferts financiers et techniques vers les pays en développement pour appuyer les mesures d'atténuation des effets du changement climatique. En ce qui concerne la notion de "vérification", Il faut faire la distinction entre les mesures prises unilatéralement par les pays en développement et les mesures qui bénéficient d'un appui international. Pour les mesures financées par les ressources propres des pays en développement, la vérification doit se faire par des organismes nationaux dans le cadre des directives internationales. S'agissant des mesures qui bénéficient d'un appui multilatéral, la vérification doit se faire par le biais de la CCNUCC.
- (iv) **Mécanisme REDD-Plus:** On a proposé de mettre au point un mécanisme REDD-Plus qui tienne compte de la situation propre à chaque pays et de ses capacités intrinsèques. La disponibilité de fonds suffisants, prévisibles et durables provenant de différentes sources, notamment le marché du carbone, est une nécessité vitale si l'on veut atteindre le degré de motivation nécessaire pour réduire les émissions en Afrique et dans le monde.

IV. Recommandations à l'intention des Parties

9. Afin de faire avancer les discussions sur l'atténuation du changement climatique, les Parties devraient envisager de prendre les mesures ci-après :

Pays africains:

- Renforcer les cadres institutionnels régionaux et nationaux pour mettre à profit les possibilités offertes par les actions entreprises à l'échelle mondiale en matière de changement climatique.
- Militer en faveur de l'élargissement de la liste des activités susceptibles de bénéficier de crédits carbone et autres mesures incitatives internationales en prévision d'un traité sur le climat au-delà de 2012. Il s'agit notamment de la gestion foncière durable, de l'agriculture, de la gestion des forêts, ainsi que du boisement et du reboisement. En d'autres termes, il s'agit d'adopter une approche AFOLU en matière de séquestration du carbone ;
- Œuvrer à simplifier les méthodologies pour les secteurs à fort potentiel en Afrique, notamment en simplifiant les règles concernant la détermination des critères de référence, le suivi des émissions de carbone, l'application des compensations et l'élargissement de la liste des projets pour inclure les mesures prises pour empêcher le déboisement, ainsi que l'enfouissement du carbone dans le sol.

Pays développés Parties:

- Définir des engagements de réduction d'émissions contraignants pour tous les pays développés, y compris ceux qui ne sont pas parties au Protocole de Kyoto ;
- Établir un compromis en matière de changement climatique permettant d'assurer un financement prévisible et durable pour appuyer les mesures d'atténuation, en ayant à l'esprit que les pays développés sont astreints à cette obligation au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique ;
- Faire en sorte que le financement et l'appui aux politiques pour la réduction des émissions dues au déboisement, à la dégradation des forêts et autres exploitations des sols, notamment

la gestion de l'agriculture et des terres de parcours dans les pays en développement (y compris à travers la coopération Sud-Sud), fassent partie intégrante du nouvel accord sur le changement climatique, compte tenu de leur contribution décisive aux réductions des émissions à l'échelle mondiale.