



## L'AFRIQUE DANS LES NÉGOCIATIONS CLIMATIQUES

Thinking Africa

La COP (Conference of Parties) de la convention-Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC) se tiendra pour la quatrième fois en Afrique à Marrakech du 7 au 18 novembre 2016, après Durban (COP17/CMP7) en 2012, Nairobi (COP12/CMP2) en 2006, et Marrakech (COP7) en 2001. La COP7 avait été un rendez-vous important dans le mouvement international contre le changement climatique. Les Accords de Marrakech avaient notamment organisé le renforcement des capacités des pays en développement en vue de la mise en œuvre du Protocole de Kyoto, ainsi que les mécanismes de mise au point et d'accès aux technologies « écologiquement rationnelles » en vue de l'adaptation au changement climatique.

Quinze ans après le premier rendez-vous africain de la COP, il apparaît intéressant de s'interroger sur la contribution réelle du continent à ces grand-messes mondiales. « L'Afrique s'est exprimée d'une seule voix et a réussi à influencer la position du G77 c'est-à-dire les 134 pays en développement. ». Ainsi s'exprimait un représentant de la présidence française de la COP21 -lors de l'atelier Exper'Afrique organisé il y a quelques mois à Paris par la Division Afrique de Sciences Po Alumni- pour évoquer la montée en puissance de la diplomatie climatique africaine. La plupart des délégations présentes à la COP21 -du 30 novembre au 12 décembre 2015 à Paris- ont reconnu la participation exceptionnelle du continent. Alors que l'architecture Paix et Sécurité de l'Union Africaine développée depuis 2002

apparaît comme le principal pilier de l'organisation panafricaine, la diplomatie climatique n'est-elle pas en train d'en devenir le second ?

En venant à Paris, l'Afrique avait pris acte de deux paradoxes. Le continent ne représente que 2,3% des émissions de gaz à effet de serre (GES) -même si l'Afrique du Sud figure au top20 des émetteurs mondiaux- alors qu'il est le plus vulnérable au changement climatique et accède peu aux ressources financières. Par ailleurs, moins de la moitié de la population a accès à l'électricité alors que le continent dispose d'un gigantesque potentiel de production d'énergies renouvelables. A Paris, et de manière inédite, l'Afrique a mobilisé une forte équipe commune de négociateurs (1), en lui fixant cinq priorités (2), que ces derniers ont défendues dans trois espaces de négociations (3).

### I. UNE ÉQUIPE UNIQUE DE NÉGOCIATEURS POUR L'AFRIQUE

La force de l'équipe de négociateurs africains est qu'elle fédère les cinquante-quatre équipes nationales très inégales en nombre et en compétences. Par exemple, l'équipe sud-africaine compte une cinquantaine de négociateurs tandis qu'un pays comme le Mali en compte deux.

A la différence des équipes traditionnelles constituées de diplomates classiques diplômés d'écoles nationales d'administration ou de diplomatie et éventuellement assis-

tés de juristes, les profils présents à la COP21 étaient plus techniquement diversifiés dont des entrepreneurs et cadres du secteur privé, et donc pluri-compétents, participant ainsi à l'efficacité des négociations. Le continent est ainsi parvenu à capitaliser sur ce foisonnement de compétences en s'organisant autour de 34 thématiques majeures (adaptation, atténuation, pertes et dommages, comptabilité des GES, réduction des GES dues à la déforestation, finance, etc.), ce qui permet à chaque équipe nationale, quelle que soit sa taille, de se tenir au courant de l'ensemble des sujets.

Le groupe africain de négociateurs, sous la présidence ouest-africaine (Mali) pour deux ans, est le bras opérationnel de l'architecture -somme toute classique- de la diplomatie climatique. Celle-ci dispose au sommet le Comité des Chefs d'Etat et de Gouvernement (CAHOSCC), conseillé par la Conférence des Ministres en charge de l'Environnement (AMCEN) qui s'appuie sur le Groupe des Experts Nationaux.

Le groupe africain des négociateurs bénéficie de divers appuis institutionnels, financiers et techniques notamment de l'Union Africaine, la Banque Africaine de Développement, l'Union Européenne, la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique, ou encore la Banque Mondiale. Ces partenariats facilitent la logistique et le renforcement des capacités, ainsi que la conduite des études techniques notamment sur les implications socio-économiques et environnementales pour l'Afrique des différents niveaux de réchauffement climatique.

## II. CINQ PRIORITÉS OU PRINCIPES FIXÉS POUR L'ACCORD

Depuis l'adoption de la Position commune africaine à Alger en 2009 sur le Climat, les Chefs d'Etat africains ont fixé cinq priorités au groupe africain de négociateurs

qui correspondent aux principes que devrait respecter l'Accord de Paris.

Premièrement, l'Accord devait être universel, avec une responsabilité commune mais différenciée. Tous les pays doivent en effet s'engager pour cet enjeu planétaire majeur, mais les plus grands pollueurs historiques devront fournir les efforts les plus importants et être les plus ambitieux dans la réduction des GES.

Deuxièmement, l'Accord se devait d'être équitable. Il convenait en effet de tenir compte de l'exposition particulière de l'Afrique aux événements extrêmes : une seule catastrophe peut effacer plusieurs décennies d'efforts de développement, alors même qu'un effort extrême de réduction de 100% des émissions de GES sur le continent ne changerait pas la donne. Par exemple, la grande sécheresse observée en 2015-2016 en Afrique australe a imposé pour la première fois à l'Afrique du Sud d'importer la moitié de sa production habituelle de maïs et au Zimbabwe de déclarer l'état de catastrophe naturelle, exposant cette année les paysans et les économies à des pertes considérables.

Troisièmement, l'Accord devait être ambitieux et équilibré dans le temps. Il devait viser à la fois le long terme et le court terme, c'est-à-dire l'atténuation par les engagements de réduction des GES, et l'adaptation par l'anticipation et la prise en charge immédiate des effets afin d'améliorer la résilience des pays exposés.

Quatrièmement, les financements devaient être adaptés au financement de l'adaptation et de l'atténuation après 2020, date d'entrée en vigueur de l'Accord.

Enfin, l'Accord devait prendre en compte les circonstances particulières, principalement le « facteur africain », c'est-à-dire le fait que les scénarios prévoient une

augmentation de la température 50% plus importante en Afrique que la moyenne. Il s'agit aussi de la situation des petits Etats insulaires qui sont particulièrement menacés par l'élévation du niveau des océans. Globalement, il convient de faciliter l'accès aux financements pour l'adaptation.

### III. UNE PARTICIPATION ACTIVE AUX NÉGOCIATIONS ET DES RÉSULTATS PROMETTEURS

Fort de ces principes, le groupe africain a conduit les négociations dans trois principaux espaces : un premier sur l'Accord lui-même, un second sur les initiatives, le troisième sur les financements.

En ce qui concerne l'Accord, il a été universel en engageant les 196 pays membres de la CCNUCC. En plus, à la différence du Protocole de Kyoto qui concernait essentiellement l'atténuation, l'Accord a couvert l'ensemble des thématiques dont l'adaptation, le transfert de technologies ou encore le renforcement de capacités. L'ensemble des pays africains -excepté la Libye- avaient soumis leurs engagements prévoyant jusqu'à 71% (Tchad par exemple) de réduction des GES d'ici 2030. Par ailleurs, l'Accord s'est voulu ambitieux en termes d'objectifs de température (+1,5° à l'horizon 2100 et au maximum 2°), de résilience des écosystèmes, et de mobilisation des financements adéquats. Ceci étant, il n'est pas contraignant dans les ambitions de réduction des GES et les impacts de cette réduction : les engagements certes inédits enregistrés en amont de la COP21 à l'échelle de la planète n'ont en réalité pas été à la hauteur de l'enjeu de +2° qui exigerait de ne pas dépasser 40 gigatonnes (Gt) d'émissions d'équivalents CO<sub>2</sub> en 2030 -sachant qu'elles s'élevaient à 49 Gt en 2010-. Les engagements pris représenteraient 55 Gt, soit un réchauffement d'environ +3° à 2100. Si l'Accord de Paris est contraignant,

il l'est surtout au regard de l'obligation faite à chaque pays de déclarer régulièrement ses engagements, d'en faire un reporting et de communiquer sur ses progrès.

L'espace relatif aux initiatives a donné lieu à deux principales initiatives. L'Initiative pour l'Adaptation et la Résilience a été lancée pour développer des services climatiques, par exemple en termes d'instruments de mesure des impacts du changement climatique. Elle vise aussi à renforcer les capacités institutionnelles des pays pour l'intégration du climat dans la planification du développement, et à déterminer les instruments financiers à mobiliser (assurances-climat, obligations vertes, fonds fiduciaires, fonds d'adaptation, fonds verts, etc.). La deuxième initiative a porté sur le développement des énergies renouvelables pour électrifier l'Afrique. Il y a déjà une centaine d'initiatives sur le continent pour les énergies renouvelables, mais celle-ci est l'unique imaginée et portée par l'ensemble des Chefs d'Etat africains. L'objectif est de produire 10GW d'énergies renouvelables supplémentaires d'ici 2020, soit 2GW par an, sachant que la capacité installée -toutes énergies confondues- est de l'ordre de 175GW. La vision des Chefs d'Etat pour 2030 est d'atteindre 300GW, et s'appuie sur des estimations de l'Agence des Nations Unies pour les énergies renouvelables (IRENA) qui table sur un potentiel de production totale d'ici 2030 de 330GW, à savoir 100 d'hydraulique, 100 d'éolienne, 100 de solaire et 30 de géothermique.

Quant à l'espace de négociations sur les financements, les 100Md USD de financements promis par les pays développés aux pays en développement depuis la COP15 à Copenhague en 2009 ont empoisonné les débats et négociations à la COP21. Il y avait en effet une grande confusion entre les annonces, les engagements et les fonds reçus. Certains pays développés se sont comportés comme si les fonds avaient déjà été dépen-

sés, alors qu'aucun pays en développement n'avait reçu le moindre dollar. C'est à l'occasion de la COP21 que huit premiers projets ont été sélectionnés sur quatre continents pour 168M USD dont trois en Afrique : 25M USD sur plusieurs pays d'Afrique de l'est pour développer des PME de l'énergie solaire ; 12,3M USD au Malawi pour élaborer des systèmes d'informations d'alerte précoce sur le climat ; 7,6M USD au Sénégal pour réhabiliter les écosystèmes des terres salinisées afin de restaurer les bases productives des communautés affectées. Depuis lors, le Fonds Vert pour le Climat a approuvé des projets de plus d'1Md USD dans une trentaine de pays et ambitionne d'atteindre 2,5Md USD en 2016. En réalité, les 100Md USD avaient été annoncés plutôt comme une cible politique, sans réelle évaluation des besoins qui seraient plutôt de l'ordre de 2 000 Md USD.

A la COP21, l'Afrique a plaidé pour que la comptabilisation des fonds soit plus transparente. On parle de 100Md USD sans qu'il soit clair s'il s'agit d'annonces, d'engagements, de fonds transférés, reçus ou dépensés. En amont de la COP21, l'OCDE avait fait état de 62Md USD de contributions enregistrées. Par ailleurs, il reste à élaborer une typologie des projets pour distinguer rigoureusement ceux qui relèvent de la finance climatique, sinon toute aide ou tout projet de développement pourrait être classé dans la rubrique résilience ou adaptation au changement climatique. Enfin, l'Afrique demande le relèvement de la part de l'adaptation des 16% actuels des financements à 32% à l'horizon 2020 pour davantage anticiper le changement climatique et renforcer la résilience. Le continent a obtenu de faire abonder les fonds destinés à l'adaptation par les ressources publiques des donateurs plutôt que privées, les premières étant plus prévisibles et plus facilement traçables. Il soutient l'idée de faire transiter ces financements par les fonds climatiques connus, comme le

Fonds Vert pour le Climat capitalisé en 2014 à 10,2Md USD, ou encore le Fonds Mondial pour l'Environnement qui est à environ 5Md USD.

En marge des négociations à Paris, l'Afrique avait organisé diverses manifestations dont le Sommet 'Défis climatiques et Solutions africaines, où de grands projets comme les investissements dans les énergies renouvelables, la lutte contre l'assèchement du Lac Tchad et l'Initiative de la Grande Muraille Verte ont été abordés. Le développement des capacités énergétiques du continent est désormais placé au cœur de la stratégie de développement du continent mise en œuvre par la Banque Africaine de Développement, notamment à travers le programme New Deal on Energy for Africa qui a repris à son compte l'Initiative des Chefs d'Etat. Nombre de partenaires bilatéraux et multilatéraux ont annoncé leur appui, à l'instar de la Banque Mondiale qui travaille sur un Plan Climat pour l'Afrique. Le G7, l'Union Européenne et la Suède participeront à l'Initiative pour les énergies renouvelables pour 10Md USD. Pour sa part, la France a annoncé le relèvement de sa contribution à l'Afrique de 3 à 5Md EUR par an d'ici 2020, un engagement de 2Md EUR pour les énergies renouvelables d'ici 2020, et par ailleurs une allocation de 1Md EUR pour le financement de l'adaptation via l'Agence Française de Développement (AFD).

## CONCLUSION

A la COP22 à Marrakech, où les modalités de mise en œuvre de l'Accord de Paris qui rentrera en vigueur avant fin 2016 seront examinées, le groupe africain de négociateurs s'appuiera sur la même Position africaine commune de 2009 pour progresser sur les différentes thématiques. Pour devenir ce pilier de l'intégration continentale qui se profile, la diplomatie climatique africaine doit faire face à deux principaux défis.

Le premier est celui du leadership et de la volonté politique. Malgré la mobilisation exceptionnelle du continent dont les positions ont été endossées par le G77 (il se trouve que l'Afrique du Sud co-présidait ce groupe en 2015), l'engagement très inégal des pays africains obère sa capacité à tirer les nombreux bénéfices de l'Accord. Les grands pays sont certes relativement engagés, le Nigeria dont la ministre de l'environnement a activement participé aux négociations, l'Afrique du Sud qui met à disposition sa très réputée Unité de Partenariats Public-Privé pour concevoir des projets continentaux, l'Ethiopie qui fait office de référence en matière d'élaboration et mise en œuvre d'une stratégie nationale 2011-2025 pour une économie verte et résiliente au changement climatique, ou encore du Maroc qui développe la plus grande centrale thermodynamique du continent de 160MW, à terme extensibles à 580MW. Toutefois, la plupart des pays africains ne sont pas en capacité de monter et de présenter des projets viables. Pour la mise en œuvre de l'Accord de Paris, il faudra encore plus de leadership et de volonté politique, d'abord aux échelles nationales.

Le second défi concerne la participation du secteur privé. La COP prévoit systématiquement un « Business Dialogue » en marge des négociations pour l'associer aux débats, mais à Paris, le secteur privé africain avait brillé par son absence. Non seulement il appréhende encore mal son rôle et sa valeur ajoutée dans les négociations climatiques, mais en plus les gouvernements africains, dont les ministères des affaires étrangères commencent à peine à intégrer le climat dans leurs discours, ont eux-mêmes du mal à percevoir le rôle des entreprises dans la lutte contre le changement climatique, parfois au motif que les entreprises africaines émettent peu de GES. Or les projets pour l'adaptation et la résilience ainsi que l'Initiative des Chefs d'Etat pour les énergies renouvelables devront s'appuyer sur les entrepreneurs africains pour investir, exécuter les projets et

créer de nouveaux emplois, parfois dans le cadre de partenariats public-privé.

La diplomatie climatique continentale qui semble s'affirmer doit s'accompagner d'une diplomatie scientifique et économique qui valorise les innovations scientifiques et entrepreneuriales dans l'économie verte, d'abord aux échelles nationales et locales. A défaut, les nouveaux gisements de financements, d'affaires, d'emplois et de bien-être que promet la lutte contre le changement climatique échapperont au continent en l'abandonnant dans ce statut historique de victime ou d'assisté.

## MOTS CLÉS

Changement climatique, Financements climatiques, COP21, Afrique, Négociations climatiques, Diplomatie climatique, Accord de Paris, Atténuation, Adaptation, Résilience, CCNUCC, Facteur Africain, COP22, Energies Renouvelables, Groupe Africain de Négociateurs, Gaz à Effet de Serre (GES), Fonds Vert pour le Climat, Position Africaine Commune sur le Changement Climatique.

## SITES DE RÉFÉRENCE

- Fonds Vert pour la Climat, [www.greenclimate.fund](http://www.greenclimate.fund)
- Fonds pour l'Environnement Mondial, [www.thegef.org](http://www.thegef.org)
- COP 21, [www.cop21.gouv.fr](http://www.cop21.gouv.fr)
- COP 22, [www.cop22.ma](http://www.cop22.ma)

## A PROPOS DE L'AUTEUR

Hervé LADO est docteur en économie de l'Université Paris 1 et titulaire d'un Master en Finance et Stratégie de Sciences Po Paris. Sa thèse a porté sur la responsabilité sociétale des multinationales pétrolières au Nigeria. Enseignant d'Economie et de RSE, Consultant et Chercheur Associé au Programme Companies and Development (CODEV) à l'ESSEC Business School, ses recherches portent sur la RSE, le développement durable, la prédation et la contribution des multinationales au développement durable en Afrique.