

Convention cadre des Nations-Unies sur le changement climatique (CCNUCC)

Etats des lieux et perspectives pour l'Afrique de l'Ouest

Conférence climat de Copenhague (Source : IIED, 2009)

Sommaire

1. De Rio (1992) à Cancun (2010)

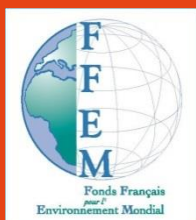
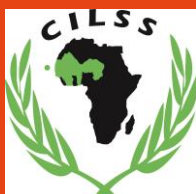
- 1.1. CCNUCC et PK
- 1.2. Les Parties en présence
- 1.3. De Bali (2007) à Cancun (2010)

2. De Durban (2011) à Varsovie (2013)

- 2.1. Plateforme de Durban (2011)
- 2.2. Passerelle de Doha (2012)
- 2.3. Conférence de Varsovie (2013)

3. COP21 : Enjeux pour l'Afr. de l'Ouest

- 3.1 CBDR et transparence
- 3.2 Financements climat
- 3.3 Agroforesterie et MDP
- 3.4 Mécanisme « pertes et dommages »



Synthèse

Après la sortie du rapport BRUNTLAND en 1987 alertant la communauté internationale sur les dangers des changements globaux, notamment climatiques, le Groupe d'expert intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) est créé en 1988.

Peu de temps après, lors du Sommet de la terre de Rio en 1992, la CCNUCC est créée. Elle se dote d'un bras armé en 1997 avec le Protocole de Kyoto, qui entre en vigueur en 2005.

La première période d'engagement de ce Protocole (2008-2012) n'a pas résolu le problème, avec moins d'un tiers des émissions mondiales de Gaz à effet de serre (GES) couvert et un objectif de réduction modeste (-5,2% en 2008-2012 par rapport à 1990).

L'opposition des Etats-Unis à toute réduction de leurs émissions de GES (« *Le mode de vie américain n'est pas négociable !* » - Georges BUSH, 1992) a souvent été mise en avant pour expliquer la faible ambition du Protocole. La réalité est moins simple : les négociations climat font intervenir plus de 190 pays aux intérêts divers et sont devenues complexes, dépassant de loin le climat pour buter sur des questions géopolitiques, voire philosophiques.

Ce Protocole devait être renforcé en 2009 lors de la Conférence climat de Copenhague.

La tension politique était forte avant ce rendez-vous : « *Pas de plan B en cas d'échec* » (BARROSO, 2009). Cinq ans après Copenhague, le plan B est toujours en négociation...

Trouver d'ici 2015, lors de la COP21 de Paris, une issue aux négociations et s'accorder sur un traité multilatéral sur le climat post-2020 est d'autant plus urgent que tous les signaux sont au rouge, comme en témoigne le dernier rapport du GIEC (2013).

De plus, les derniers à polluer seront les premiers affectés : les pays en développement, qui ont peu émis de GES par rapport aux pays industrialisés, subissent déjà de plein fouet les effets des changements climatiques et les subiront encore d'avantage.

Dans ce contexte, les pays ouest-africains défendent ardemment leurs positions :

- Appliquer les principes de « *responsabilité commune mais différenciée* » et « *transparence* » et demander aux pays développés d'être exemplaires ;
- Accroître fortement les financements climat notamment sur l'adaptation ;
- Intégrer l'agroforesterie dans le Mécanisme de développement propre (MDP)
- Opérationnaliser le mécanisme « *pertes et dommages* ».

Introduction

La présente fiche rappelle dans sa première section les principales caractéristiques de la CCNUCC et de son Protocole de Kyoto, présente les Parties en présence et retrace brièvement l'historique des négociations ayant eu lieu entre les Conférences climat de Bali (2007) et de Cancun (2010).

La seconde section retrace les résultats des dernières Conférences climat, après l'échec de la Conférence de Copenhague en 2009 : création de la Plateforme de Durban en 2011, adoption d'un amendement au Protocole de

Kyoto à Doha en 2012, mise en place de la passerelle de Doha en vue d'atteindre un Traité multilatéral sur le climat post-2020 d'ici 2015, avancées lors de la récente Conférence climat de Varsovie (2013).

Enfin, la dernière section présente quelques-uns des enjeux clés pour les pays ouest-africains et leurs positions y relatives, dans le cadre de la préparation de l'accord post-2020 : CBDR et transparence, financements climat, agroforesterie et MDP, mécanisme « *pertes et dommages* ».

1. De Rio (1992) à Cancun (2010)

CCNUCC

Elaboration : Sommet de la terre de Rio, 1992

Entrée en vigueur : mars 1994

Ratification : 195 Parties

Objectif principal : « Stabiliser les concentrations de Gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique »

Annexes à la CCNUCC : I = 41 pays développés ; II = 24 pays les plus riches

PROTOCOLE DE KYOTO

Elaboration : 3^{ème} Conférence climat de Kyoto, 1997

Entrée en vigueur : février 2005

Ratification : 193 Parties

Objectif principal : Imposer des réductions d'émissions de GES. Globalement : -5,2% d'émissions entre 2008 et 2012 par rapport au niveau de 1990.

Annexes au PK : A = 6 GES couverts : CO₂, CH₄, N₂O, HFC, PFC, SF₆, B = 39 Pays engagés

I.1. CCNUCC et Protocole de Kyoto

Après la création du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) en 1988 et la sortie de son 1^{er} rapport en 1990, science et négociations climatiques ont avancé en parallèle :

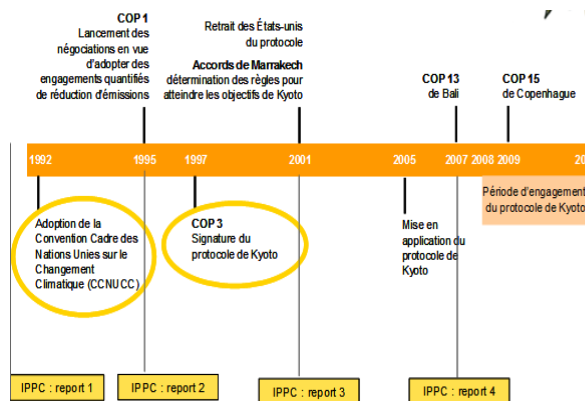


Figure 1 - Négociations de 1992 à 2012 (Source : Organisation internationale de la francophonie, 2009)

La première étape des négociations a été l'adoption de la CCNUCC au Sommet de la terre de Rio en 1992, simultanément avec les Conventions biodiversité et désertification.

Cinq ans après, la CCNUCC sera dotée d'un « bras armé », le Protocole de Kyoto, afin de contraindre les pays développés à réduire leurs émissions de GES.

Le Protocole de Kyoto innove en créant des « mécanismes de flexibilité » : marché du carbone, Mécanisme de développement propre (MDP) et Mise en œuvre conjointe (MOC).

Partant du principe que l'émission d'une tonne de CO₂ à n'importe quel endroit du globe a le même impact en termes d'effet de serre, ces mécanismes autorisent un Etat ou une entreprise à acheter des crédits carbone (réduction d'émission) à des tiers.

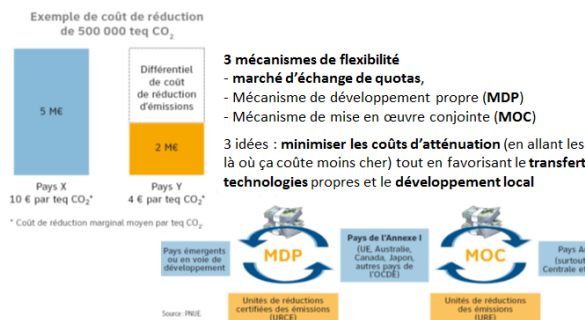


Figure 2 - Les mécanismes de flexibilité (Source : Caisse des dépôts et consignations – Climat, 2007)

I.2. Les Parties en présence

Les 195 Parties se regroupent en deux blocs : « non Annexe I » vs « Annexe I » :

Les deux gros blocs de négociations

→ 154 Parties « non Annexe I », en majorité dans le **G77+ Chine**, avec des « sous-blocs » :

- Pays « **paniqués** » de l'Alliance des petits Etats insulaires : **AOSIS** ;

- Pays « **subissant** » les pires effets du changement climatique : **Pays les moins avancés ou PMA** (beaucoup du **Groupe Afrique**) ;

- Pays « **sur la défensive** » : **BASIC** = Brésil, Afrique du Sud, Inde, Chine ;

- Pays « **revendicatifs** » de l'Alliance bolivarienne : **ALBA**.

→ 41 Parties « **Annexe I** », des pays industrialisés quasiment tous dans l'**OCDE** (28 parties) et/ou « **économie en transition** » (15 Parties), avec des « sous-blocs » :

- Pays « **passifs** » du **Groupe de l'Ombrelle** (Australie, USA, Canada, Japon, Russie, Nlle Zélande) ;

- Pays « **actifs** » du **Groupe de l'Ombrelle**, mais à influence marginale: Norvège, Ukraine ;

- Pays « **les plus actifs** », mais isolés : 28 pays de l'**Union européenne**.

Figure 3 – Blocs des négociations climat (Source : SalvaTerra, 2013)

La plupart des pays ouest-africains sont membres de trois sous-blocs de négociation, au sein des Parties « non Annexe I » :

- G77+Chine. Il comprend 130 pays, plus la Chine en tant que « membre associé ». Ces pays étaient historiquement membres du Mouvement des non-alignés créé lors de la Conférence de Bandung en 1955 ;
- Pays les moins avancés (PMA). Ils sont 49, dont 33 en Afrique, 15 en Asie et 1 aux Antilles. Ces pays pauvres sont les moins émetteurs de GES mais les plus durement touchés par les changements climatiques ;
- Groupe Afrique. Il comprend 53 pays, la plupart pauvres ou à revenus intermédiaires, peu émetteurs de GES et parmi les plus durement touchés par les changements climatiques.

1.3. De Bali (2007) à Cancun (2010)

En 2006, les conclusions du Rapport STERN sur les coûts du changement climatique sont sans appel (i) l'action (atténuation et adaptation) coûtera cher (1% du PIB mondial pour rester sous +3°C), ne rien faire coûtera encore plus cher (jusqu'à 5% du PIB mondial), (ii) toute l'humanité est concernée, de façon inégale : les pays en développement, qui ont la plus faible responsabilité historique dans l'aggravation de l'effet de serre, seront les plus touchés.

En 2007, le 4^{ème} rapport du GIEC indique que, pour avoir de bonnes chances de rester sous +2°C, il faut que (i) les pays développés diminuent leurs émissions de -25% à -40% d'ici 2020 par rapport à leurs niveaux de 1990, (ii) les pays en développement infléchissent leurs émissions de -15% à -30% d'ici 2020 par rapport à des scénarios tendanciels d'émissions.



Forte de ces conclusions, la Communauté internationale adopte le Plan d'action de Bali fin 2007.

Après deux ans de négociations intenses, c'est l'échec lors de la Conférence climat de Copenhague, fin 2009 : il n'y aura pas de traité multilatéral, mais seulement un accord à 28 pays peu ambitieux (signé à ce jour par 141 pays).

Le seul objectif chiffré est de « Limiter l'effet de serre à +2°C ». L'objectif de fournir 30 milliards d'US\$ de financement climat en 2010-2012 pour les pays en développement puis 100 milliards d'US\$/an d'ici 2020 est « indicatif ».



Après avoir longtemps clamé qu'il n'y aurait pas de « Plan B » en cas d'échec à Copenhague et avoir suscité des attentes fortes de la part de la société civile et des médias, les négociateurs se retrouvent contraints d'imaginer ce plan B en 2010, lors de la Conférence climat de Cancun, avec un préalable important : maintenir le processus de négociations multilatérales en vie !

2. De Durban (2011) à Varsovie (2013)

2.1. Plateforme de Durban (2011)

La Conférence se passait en Afrique : 54 pays (sur près de 190 dans le monde) qui pèsent seulement 4% des émissions mondiales de GES... mais qui subissent de plein fouet les effets du changement climatique. Cette localisation symbolique n'a pourtant pas suffi pour transcender les débats.

Les pays en développement et les pays développés divergeaient de plus en plus et les négociations se sont éternisées plus de 36h après l'heure prévue...

Finalement, la Conférence a adopté le « Paquet de Durban », qui regroupe quatre Décisions : (i) Création de la « Plateforme de Durban » (ADP), (ii) Conclusions du Groupe de travail ad hoc sur l'action de coopération à long terme (AWG-LCA), (iii) Conclusions du Groupe de travail ad hoc sur les engagements futurs des parties de l'Annexe I sous le Protocole de Kyoto (AWG-KP), (iv) Mise en place du Fonds vert pour le climat.

L'ADP a été pensée comme une 3^{ème} voie, pour suppléer à l'immobilisme des négociations dans les deux autres voies : opposition des pays émergents pour l'AWG-LCA, de certains pays développés « mauvais élèves » pour l'AWG-KP. Son objectif est de conduire à un Traité unique d'ici 2015, qui entrerait en vigueur à partir de 2020 et concernerait tous les pays.

L'ADP comprend deux voies de négociations : voie 1 sur l'accord multilatéral post-2020 à adopter en 2015 ; voie 2 sur le rehaussement du niveau d'ambition de Kyoto post-2012 (Cf. 2.2 ci-dessous).

2.2. La Passerelle de Doha (2012)

À Doha, les Décisions prises l'année précédente à Durban se sont matérialisées : les deux voies de négociations (AWG-LCA et AWG-KP), mises en place cinq ans avant par le Plan d'action de Bali, ont été clôturées et l'ADP a été officiellement lancée grâce à l'adoption d'un amendement au Protocole de Kyoto couvrant la période 2013-2020 (également appelé Kyoto post-2012).



Plan d'action de Bali

Décision 1/CP.13 : Feuille de route des négociations 2007-2009, sous la Convention (AWG-LCA) et sous le Protocole de Kyoto (AWG-KP) pour construire un **Traité multilatéral post 2012 sur le climat**, et vue de son adoption en 2009.

Pourquoi 2009 ? Afin de permettre les **ratifications parlementaires** entre 2009 et 2012 et avoir une **continuité** avec la 1^{ère} période d'engagement du Protocole de Kyoto (qui s'est terminé fin 2012)

Cinq piliers : **vision partagée, transfert de technologie, financement, adaptation, atténuation**

Kyoto post-2012 : le compte n'y est pas !

1^{ère} période du Protocole de Kyoto, 2008-2012 : 55% des GES mondiaux et -5,2% par rapport à 1990 → -2,9% des GES mondiaux par rapport à 1990

2^{ème} période du Protocole de Kyoto, 2013-2020 : 14% des GES mondiaux (4 fois moins) et -18% par rapport à 1990 → -2,5% des GES mondiaux par rapport à 1990

Enjeux de la COP21 de Paris, fin 2015

Après le rendez-vous raté de Copenhague en 2009 et le demi-succès de Doha en 2012, toutes les énergies se mobilisent pour trouver d'ici la COP21 de Paris un accord multilatéral sur le climat qui entrerait en vigueur à partir de 2020. Dans ce cadre, la soumission des Contributions prévues déterminées au niveau national (CPDN) est d'une extrême importance et a été rappelé lors des négociations de Bonn en juin 2014 (Cf. <http://unfccc.int/resource/docs/2014/adp2/eng/17drafttext.pdf>)

Bibliographie sommaire

Convention cadre des Nations-Unies sur le climat (CCNUCC, 1992)

Protocole de Kyoto (CCNUCC, 1995)

Rapport sur les coûts du changement climatique (Stern, 2006)

4^{ème} rapport sur l'évolution du climat (GIEC, 2007)

Décisions de la Conférence climat de Bali (CCNUCC, 2007)

Décisions de la Conférence climat de Copenhague (CCNUCC, 2009)

Décisions de la Conférence climat de Cancun (CCNUCC, 2010)

Décisions de la Conférence climat de Durban (CCNUCC, 2011)

Décisions de la Conférence climat de Doha (CCNUCC, 2012)

Décisions de la Conférence climat de Varsovie (CCNUCC, 2013)

Bulletin spécial pour la Conférence climat de Varsovie (CILSS/SalvaTerra, 2013)

Contributeurs :

Olivier Bouyer, SalvaTerra

o.bouyer@salvaterra.fr

Maden Le Crom, SalvaTerra

m.le-crom@salvaterra.fr

Jérôme Maurice, SalvaTerra

j.maurice@salvaterra.fr



www.salvaterra.fr



www.sosahel.org

Les USA refusent toujours de ratifier le Protocole de Kyoto et son amendement ; le Canada déclare en sortir ; le Japon, la Russie et la Nouvelle-Zélande restent dans le Protocole mais ne prennent pas d'engagement. A Doha, la somme des engagements est donc de -18% en 2020 par rapport au niveau de 1990... Loin des -25%/-40% préconisés par le GIEC !

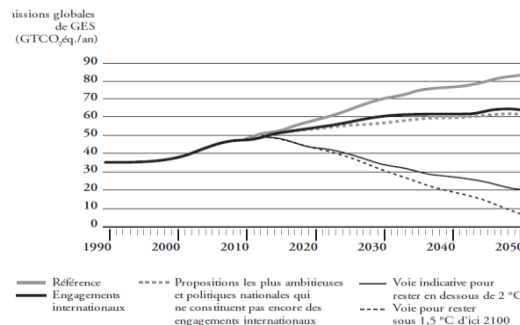


Figure 4 - Trajectoires idéales vs réelles (Source : Climate Action Tracker / Ecofys / Climate Analytics / PIK, 2012)

Le niveau d'ambition actuel est trop faible pour espérer rester sous les +2°C... Pourtant, au-delà de +2°C, le GIEC met en garde contre les risques d'emballement climatique, c'est-à-dire l'auto-accelération des dérèglements climatiques !

2.3. Conférence de Varsovie (2013)

A l'issue de cette Conférence, l'Alliance des petits Etats insulaires (AOSIS) a déploré « le fossé catastrophique en termes d'ambition ». Le Groupe Afrique a appelé les pays développés à ratifier l'Amendement de Doha de toute urgence et a déploré le peu de progrès sur le MDP.

La détermination politique a fait défaut à la COP19. Les annonces de financement ont été réduites : quelques millions d'US\$ promis par la Corée du Sud et sept pays de l'UE... alors que les besoins se chiffrent en milliards d'US\$. Le Fonds vert pour le climat, censé être au cœur du système, n'a recueilli que 6,9 millions d'US\$.

La défiance, apparue au grand jour après l'échec de Copenhague et la tentative ratée d'imposer un accord à 28, n'a jamais disparu. Elle a même été ravivée lors des dernières Conférences, avec l'adoption en dernière minute de « paquets de Décision, à prendre ou à laisser », en dépit de l'opposition forte de certains pays.

3. COP21 : Enjeux pour l'Afrique de l'Ouest

3.1. CBDR et transparence

Les débats sur la « responsabilité commune mais différenciée » (CBDR) et la transparence sont transversaux à tous les sujets de négociation.

Les pays en développement demandent plus d'exemplarité de la part des pays développés.

Certains pays développés conditionnent leurs engagements de réduction d'émissions de GES à celui de certains pays émergents.

→ Les pays ouest-africains s'opposent à la tentative des pays développés de réorganiser les droits et obligations des Parties : Kyoto post-2012 doit fixer un objectif de -40% d'ici 2017 par rapport à 1990 (Atelier CILSS/CEDEAO, Ouaga – oct. 2013)

3.2. Financements climat

Les pays en développement plaident en faveur de financements publics nouveaux, additionnels et supplémentaires. Les pays développés rechignent à s'engager dans le court terme et souhaitent d'abord négocier la question des financements post-2020. Des pays du Groupe de l'Ombrelle défendent l'idée que les financements climat devraient principalement être privés.

→ Les financements multilatéraux disponibles pour l'adaptation atteignent globalement 700 millions d'US\$ (fin 2013 : 346 pour le Fonds PMA, 162 pour le Fonds spécial changement climatique et 180 pour le Fonds pour l'adaptation)... Alors que les seuls coûts de restauration des terres dégradées des pays de l'espace CILSS/CEDEAO s'élèvent à 100 millions d'US\$ par pays ! Il faut augmenter très fortement les financements : au moins deux milliards d'US\$ pour les écosystèmes des 17 pays CILSS/CEDEAO. (Atelier CILSS/CEDEAO, Ouaga – oct. 2013)

3.3. Agroforesterie dans le MDP

L'Afrique accueille moins de 4% des projets MDP. Les deux raisons de cette marginalisation sont les suivantes : (i) il y a peu de potentiel d'atténuation dans les secteurs fossile et l'agroforesterie n'est pas éligible au MDP, (ii) les crédits temporaires utilisés pour le carbone biologique sont difficilement traçables, d'où leur interdiction d'entrée dans le marché carbone européen, principal marché actuel.

→ Il faut intégrer l'agroforesterie dans le MDP : (i) il faut élargir le champ du MDP aux projets agroforestiers, (ii) il faut abandonner les crédits temporaires et rémunérer la séquestration du carbone biologique en calculant son équivalence avec l'évitement d'émission de GES fossile. (Atelier CILSS/CEDEAO, Ouaga – oct. 2013)

3.4. Mécanisme « Pertes et dommages »

A Varsovie, ce mécanisme a été intensément débattu et a finalement été adopté. Malheureusement, il reste vague : sa composition ne sera arrêtée que fin 2014 et son mode de fonctionnement sera précisé fin 2016

→ Il faut intégrer tous les événements à occurrence lente (montée des eaux, intrusion saline, sécheresses, etc.) dans le mécanisme et le rendre opérationnel au plus vite. (Atelier CILSS/CEDEAO, Ouaga – oct. 2013)