

Les *Échos* de Durban

Conférence des Nations unies sur le changement climatique, 28 novembre-9 décembre 2011

mercredi 7 décembre 2011

J-2 : à qui profite la confusion ?

Les négociations entrent dans leur dernière ligne droite. Le défilé des ministres de l'Environnement et de quelques chefs d'Etat et de gouvernement a commencé, rythmé par les prises de parole des hauts dignitaires devant la Conférence des Parties. Ce 6 décembre 2011, Connie Hedegaard, Commissaire européenne à l'action sur le climat, a appelé les Parties à faire du « D » de Durban le symbole de « décisions », plutôt que de « délais » et de « discussions ». Elle a rappelé que l'Union européenne était prête à s'engager dans une deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto, à condition que d'autres pays la rejoignent après cette deuxième période dans le cadre d'un accord juridiquement contraignant et qu'ils annoncent à quelle date ils le feront.

A deux jours de la clôture de la COP17, retour sur des regards différenciés du Sud et sur plusieurs volets des négociations.

Basic : quel partage de la dette climatique ?

Si historiquement les pays du Basic (Brésil, Afrique du Sud, Inde et Chine) négocient avec les autres pays en développement, ils s'expriment de plus en plus en tant que groupe à part, au regard de leurs spécificités, intérêts et enjeux propres.

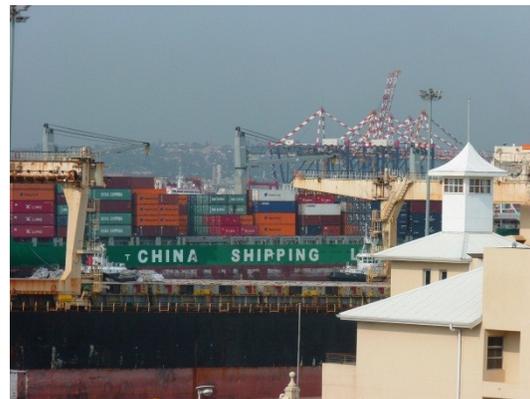
L'équité climatique version Basic

Ces pays soutiennent une vision fondée sur l'équité et sur le principe de « responsabilité

commune mais différenciée et de capacités respectives » qui sont au cœur de la Convention climat.

Dans les négociations, ils mettent en avant le concept de « budget carbone » comme indicateur de répartition de « l'espace carbone » disponible (ou quantité d'émissions de gaz à effet de serre dont dispose chaque pays) pour limiter l'augmentation de la température terrestre en-deçà de 2°C, objectif ultime de la Convention.

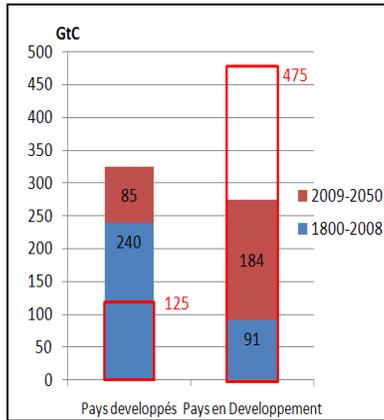
D'après le Giec (Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat), le respect de cet objectif suppose qu'un maximum de 600 Giga tonnes de CO₂ (GtCO₂) soit relâché dans l'atmosphère entre 1800 et 2050. Ce budget est ensuite réparti en fonction de la population entre les pays développés et les pays en développement. On arrive alors à 125 GtCO₂ pour les premiers et 475 GtCO₂ pour ces derniers.



Calculs carbone

Le graphique ci-après montre la contribution de chaque groupe - dans le passé et pour les 40 prochaines années - si les pays développés réduisent leurs émissions de 85% par rapport au niveau de 1990. Même dans ces conditions,

cela contraindrait les pays en développement à émettre 200 Gt CO₂ de moins que le budget carbone auquel ils auraient droit¹. De ce point de vue, les pays développés ont donc une « dette climatique ».



Néanmoins, étant donné leur population importante et leur développement rapide, les Basic vont, dans l'avenir, contribuer de manière significative aux émissions mondiales de gaz à effet de serre. Il est donc essentiel qu'ils se différencient du reste des pays en développement et acceptent un cadre contraignant pour réduire leurs émissions au plus vite, ainsi que des systèmes efficaces de vérification externe de leurs actions de réduction des émissions. Les pays développés manqueraient alors d'arguments valables pour ne pas payer leur dette climatique !

Perspectives africaines

Les négociations de Durban constituent un enjeu majeur pour l'Afrique. Parce qu'elles se tiennent en terre africaine. Parce que l'Afrique est le continent qui attend le plus de ce processus de négociations : elle est le continent le plus vulnérable et le plus affecté par les conséquences du changement climatique, tout en étant responsable de moins de 4% des émissions mondiales de gaz à effet de serre (pays d'Afrique subsaharienne). L'Afrique attend, pour sa survie, que les derniers jours de négociation en présence des ministres aboutissent à des décisions fortes.

¹ Source: Dr Martin Khor, Directeur du South Centre

« L'Afrique est mal barrée »

Or, ces négociations sont en situation de blocage, tant sur la question très sensible du futur du Protocole de Kyoto que sur celle des financements pour le climat. « *L'Afrique est mal barrée !* », s'inquiétait un participant africain à la COP17. A l'ouverture de la conférence de Durban, l'Afrique attendait d'abord le respect des engagements des pays développés et une plus forte ambition afin de limiter l'augmentation de la température à 1,5°C. Elle demandait tout particulièrement l'adoption d'une deuxième période d'engagement de cinq ans dans le cadre du Protocole de Kyoto, avec en parallèle la négociation d'un accord mondial sur le climat englobant tous les pays (Etats-Unis et pays émergents compris), qui entrerait en vigueur avant 2015. L'autre option défendue par certains pays consisterait à avoir une deuxième période d'engagement de huit ans, ce qui repousserait une entrée en vigueur d'un accord mondial à après 2020.



L'Afrique attendait aussi de Durban des avancées sur la question des financements, et en particulier sur le Fonds vert pour le climat qui devait être opérationnalisé et abondé au plus vite. Or, rien de tout de cela n'est acquis à ce stade des négociations.

Chantage climatique

Non seulement la mollesse des engagements et la faiblesse des ambitions de tous les pays inquiètent l'Afrique, mais on lui demande aussi de faire preuve de plus de flexibilité. L'Afrique ne sait plus sur quel pied danser à Durban.

D'un côté, la Chine et l'Inde appliquent une stratégie d'équilibriste qui met l'Afrique en porte à faux. De l'autre, l'Union européenne conditionne ses engagements à l'ambition

d'autres pays, notamment pour l'adoption d'une deuxième période d'engagement dans le cadre du Protocole de Kyoto. L'Union européenne demande à l'Afrique d'amener les Basic, très sensibles aux arguments africains, à faire un pas en avant. Au lieu d'être meneur du jeu, l'Afrique risque de se retrouver isolée dans cette architecture malsaine de chantage climatique.

Pourtant, les constats sont clairs : les populations africaines souffrent déjà des perturbations climatiques et devront s'adapter dans le futur aux impacts du changement climatique dans des domaines clés pour leur développement, comme l'eau et l'agriculture.

Agriculture : erreur d'aiguillage ?

Samedi 3 décembre, pas moins de 600 personnes ont suivi la « Journée de l'agriculture et du développement rural », organisée à Durban par de nombreux partenaires. Dans certaines régions, le changement climatique réduira la production agricole de 25 à 50 %. Un autre chiffre explicite : les pertes économiques liées à l'agriculture et dues à des événements climatiques s'élèvent à 7,5 milliards de dollars par an. Face à de tels constats, comment comprendre que l'agriculture soit autant ignorée dans les négociations climatiques ? Mary Robinson, ancienne présidente de l'Irlande invitée à cette Journée, revendique que « l'agriculture soit mise au premier plan des priorités de la justice climatique ».

Ne perdons pas de vue les vrais enjeux

Cette Journée de l'agriculture a rappelé qu'on devait –et pouvait– à la fois augmenter la production agricole pour la sécurité alimentaire des populations locales, promouvoir le développement de ces populations, et décroître les émissions de gaz à effet de serre du secteur.

La même journée, les paysans ont défilé dans les rue de Durban pour faire entendre leurs revendications.

Et pendant ce temps à la COP...

De nombreux ateliers pendant la COP traitent de l'agriculture et de ses implications en matière de gestion des terres, de l'eau et de sécurité alimentaire au centre de conférence.

Toutefois, les demandes légitimes des petits agriculteurs semblent plutôt servir d'alibi pour les promoteurs d'appellations qui fleurissent ici ou là : « *Climate Smart Agriculture* » (agriculture intelligente face au climat) ou « *Evergreen agriculture* » sont de nouveaux mots clés à la COP, parés de supposées vertus à tous égards. Mais ils semblent surtout dictés par les appétits soulevés par le marché carbone, qui surdétermine ici les débats.



Programme de travail sur l'agriculture

A trois jours de la clôture de la Conférence, l'agriculture a son avatar dans les négociations : la mise en place éventuelle d'un programme de travail sur l'agriculture, négociée dans le chapitre sur l'atténuation des émissions de certains secteurs (agriculture, transports maritime et aérien). Non seulement les discussions avancent peu, mais ce programme n'est pas satisfaisant car de fait, il ne donne pas la même priorité à l'adaptation qu'à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Certains expliquent que selon le Plan d'action de Bali (2007), l'agriculture ne peut être délogée du chapitre sur les approches sectorielles. Mais d'autres rappellent qu'en 2006, il avait été question d'inclure l'adaptation au changement climatique dans le secteur agricole dans le Programme de travail de Nairobi sur l'adaptation et les impacts du changement climatique. Ce programme a été reconduit l'année dernière : manquera-t-on de nouveau l'occasion de traiter de ces questions ?

Le doute s'imisce

Signe que les opinions changent : lors d'une session sur l'agriculture africaine réunissant divers panélistes de haut niveau et trois organisations régionales africaines de producteurs,

le Réseau des organisations paysannes et de producteurs agricoles d'Afrique de l'Ouest (Roppa) a clairement exprimé des réserves sur la création d'un programme de travail sur l'agriculture. Il émet aussi des doutes sur le rôle du marché du carbone pour les agricultures familiales en Afrique.

REDD+ : les populations encore sur le banc de touche ?

Le mécanisme REDD+ (Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des terres, et l'augmentation des stocks de carbone forestier) pourrait contribuer de manière significative à la lutte contre le changement climatique et au développement des pays du Sud. A condition qu'il promeuve une utilisation efficace et équitable des financements, mais aussi une vision holistique des causes de la déforestation.



Un texte technique encore loin des attendus

A Durban, des négociations sur REDD+ ont eu lieu pendant la première semaine de la COP17. Les pays se sont mis d'accord sur un texte technique pour opérationnaliser les accords de Cancun. Ils ont aussi mis sur la table une proposition de texte politique. La décision finale devrait être prise dans les dernières heures de la Conférence.

Selon Coordination SUD, le texte technique négocié dans le cadre de l'Organe de conseil scientifique et technique sous la Convention (SBSTA) constitue un résultat très mitigé. Ce texte n'est pas satisfaisant du point de vue du respect des clauses de sauvegarde sociales et environnementales adoptées à Cancun. Ces

clauses devaient garantir une gouvernance équitable des forêts et des bénéfices tirés de REDD+, un respect des droits et de la participation des peuples autochtones et des populations locales, ou encore la protection de la biodiversité. Or, le texte liste simplement les principes généraux de *reporting* auxquels les pays devront se conformer, sans y donner de contenu. Il ne détermine pas de critères de performance qui permettraient d'évaluer le respect de ces clauses par les pays. Une nouvelle fois, les pays ont décidé de prendre leur temps : ils repoussent à l'année prochaine une éventuelle décision présentant des directives plus précises.

Pour Coordination SUD, ce texte ne garantit pas une mise en œuvre de REDD+ respectueuse des aspirations au développement et des droits des populations. Il n'élimine pas non plus les risques d'accroissement du phénomène d'accaparement des terres, d'exclusion des communautés, et d'impacts néfastes sur la biodiversité et les écosystèmes dont ces populations dépendent pour leur survie. Dans les Etats fragiles en particulier, les problèmes de gouvernance pourraient renforcer ces risques pour les populations. Alors que REDD+ fait miroiter la perspective de plusieurs millions de dollars de financements publics et privés chaque année, qui va s'assurer que cet argent sera utilisé équitablement ?

Financements : question politique reportée de Charybde en Sylla

Un second texte sur REDD+ est en négociation à Durban, d'ordre plus politique. C'est une proposition résumant les positions des pays sur la question conflictuelle, mais cruciale, du financement de REDD+ à long terme. Sur ce sujet également, les pays devraient repousser une éventuelle décision sur les mécanismes de financement de REDD+ à l'année prochaine. Certains pays exigent une référence, dans une décision de la COP17, à l'utilisation possible de mécanismes de marché pour le financement de REDD+. D'autres pays, telle la Bolivie, y sont traditionnellement opposés. Combien de temps faudra-t-il encore attendre avant de savoir comment REDD+ sera financé à long terme ? Le financement public de REDD+, à travers une fenêtre spécifique du Fonds vert alimentée par des

mécanismes de financement innovants (taxe sur le transport maritime et aérien ou taxe sur les transactions financières) apparaît comme l'option la plus prudente.

Bailleurs de fonds et ONG : quelles complémentarités ?

Depuis Copenhague, la question des financements pour la lutte contre le changement climatique occupe une large place dans les débats. Tout particulièrement en matière de gouvernance des fonds et des montants alloués. Bailleurs et ONG qui interviennent sur le terrain suivent chacun ces sujets de près.

Bailleurs, partenaires stratégiques indispensables

Au niveau national ou multilatéral, les bailleurs de fonds sont des partenaires stratégiques indispensables à la lutte contre les changements climatiques au Sud. Ils sont concernés au premier chef par la déclinaison opérationnelle des politiques et les discussions sur les règles de gouvernance et les modalités opérationnelles de mise en œuvre des fonds. Les ONG attachent par conséquent une attention particulière à ces organisations en charge de l'aide publique au développement, souvent en partenariat avec les Etats du Sud ; ceci qu'elles soient bilatérales (Dfid, AFD...) ou multilatérales (Banque africaine de développement, Banque mondiale, etc.).

Les ONG, questionnent particulièrement les choix stratégiques opérés par les bailleurs en matière d'intervention sur les enjeux climatiques. Elles estiment également avoir un rôle de veille à jouer pour contribuer à un développement plus sobre en carbone et plus résilient aux impacts du changement climatique.

Vigilance sur fond d'expertise des ONG

Par son positionnement et son expérience, la société civile du Nord et du Sud contribue de différentes manières à ces choix stratégiques.

D'abord à travers l'expertise et un savoir-faire technique acquis sur le terrain ; ensuite par la proximité avec les populations locales, et la capacité à sensibiliser les citoyens.



Concernant leur force de proposition politique, les ONG jouent aussi un rôle de transmission des préoccupations locales, en débusquant quelquefois des manques ou des anomalies. Leur préoccupation est d'abord une meilleure prise en compte des réalités locales dans les négociations, mettant en garde contre les dangers potentiels que peuvent représenter certains mécanismes, telle la RE+, s'ils ne sont pas encadrés par des garde-fous sociaux et environnementaux.

A l'origine d'innovations de toutes natures, les ONG préparent le terrain pour faciliter un changement d'échelle des initiatives, en complément des gouvernements finançant les actions climat.

Parmi les prérequis de ce processus forcément itératif, le dialogue continu entre les bailleurs de fonds et les ONG est crucial. Les membres de Coordination SUD n'ont pas manqué de le rappeler à l'occasion d'une réunion avec des représentants de l'AFD sur le Cadre d'intervention transversal climat adopté le 30 novembre dernier en Conseil d'administration.

Rédaction : Ange-David Baimey (Réseau Climat & Développement), Patrice Burger (Cari), Swan Fauveaud (Geres), Célia Gautier (Gret), Olivier Lefebvre (Initiative Développement).

Relecture : Chantal Duray-Soundron (Coordination SUD), Anne Chetaille et Laurent Levard (Gret).

Traduction anglaise: Lou Leask

Crédits photos : Patrice Burger (Cari), UN Photo

Les bulletins *Échos de Durban* sont réalisés avec le soutien de :

