

**LES PAPIERS  
DE RECHERCHE  
DE L'ENA**

**Collection  
ADMINISTRATION ET  
GESTION PUBLIQUE**

PR ENA AGP 2018-03



# **Les priorités de la lutte contre les changements climatiques en Afrique**

KARAMOKO GBANÉ SEYDOU

# Résumé

## **Les priorités de la lutte contre les changements climatiques en Afrique**

La lutte contre le réchauffement climatique et les émissions de gaz à effet de serre amorce une nouvelle phase depuis l'adoption de l'Accord de Paris à l'automne 2015. Ce dernier marque en effet une nouvelle étape avec la prise en considération des promesses de réduction volontaires effectuées par chaque État. Les Etats africains ont aussi formulé des engagements avec la publication de leurs contributions déterminées au niveau national, CDN. Ce papier de recherche s'attache à mettre en relief quelles sont les priorités mise en avant dans ces DCN.

Mots clés : Afrique, réchauffement climatique, accord de Paris, protection de l'environnement, contribution déterminées au niveau national

## **Africa's priorities in the fight against global warming**

*The fight against global warming and greenhouse gas emissions begins a new phase with the adoption of the Paris' Agreement in the fall of 2015. A new step was set with the taking into consideration of voluntary reduction pledges made by each State. African States also made commitments through the publication of their Nationally Determined Contributions, NDC. This research paper put in light which are the priorities formulated in these NDC.*

*Key words: Africa, global warming, Paris' agreement, environmental protection, nationally determined contribution*

# L'auteur

Ancien élève de l'École nationale d'administration de Côte d'Ivoire, Karamoko Gbané Seydou a occupé différentes fonctions dans l'administration maritime de son pays, avant de s'orienter vers la diplomatie et les questions de négociations environnementales et climatiques. En 2016-2017, il a été élève du Cycle International de Perfectionnement (CIP) option « Relations internationales » à l'ÉNA à Strasbourg.

LES PAPIERS DE RECHERCHE DE L'ENA

Collection ADMINISTRATION ET GESTION PUBLIQUE

# Les priorités de la lutte contre les changements climatiques en Afrique

## Analyse des contributions volontaires des États africains à la suite de l'accord de Paris

PR ENA AGP 2018-03

KARAMOKO GBANÉ SEYDOU

Retrouvez la publication sur :

<https://www.ena.fr/La-recherche-a-l-ENA/Publications/Collection-Les-papiers-de-recherche-de-l-ENA>

© ENA

# SOMMAIRE

<b>Introduction .....</b>	<b>5</b>
<b>1. De Rio à Paris, plus de deux décennies d'efforts sans contraintes pour les Etats africains dans la lutte contre les changements climatiques .....</b>	<b>8</b>
1.1. La dualité des obligations du premier régime climatique n'empêche pas une implication active des États africains .....	8
1.1.1. Flexibilité et différenciation du cadre normatif des premiers accords .....	8
1.1.2. Difficultés de mise en œuvre du protocole de Kyoto et évolutions du contexte international .....	10
1.1.3. Du volontarisme africain dans la lutte contre les changements climatiques .....	14
1.2. Le nouvel instrument de lutte contre les changements climatiques : les « Contributions déterminées au niveau national CDN » .....	15
1.2.1. Du bilan mitigé de Kyoto à la nécessité d'adoption d'un nouvel instrument .....	15
1.2.2. Les CDN, une place centrale dans l'Accord de Paris.....	17
1.2.3. Un rôle déterminant à jouer dans les échéances futures .....	19
<b>2. Les actions prioritaires contenues dans les contributions volontaires africaines, une harmonisation difficile mais possible .....</b>	<b>21</b>
2.1. Adaptation et atténuation, quelles ambitions en Afrique ? .....	21
2.1.1. Le triptyque agriculture-eau-forêt au cœur des projets d'adaptation .....	21
2.1.2. Des mesures d'atténuation qui concernent essentiellement le secteur de l'énergie .....	24
2.1.3. Des ambitions assez hétérogènes d'une CDN à l'autre.....	26
2.2. Des spécificités communes aux contributions.....	28
2.2.1. Le développement des énergies renouvelables, une priorité.....	28
2.2.2. Les questions primordiales de transfert de technologies, de renforcement des capacités et du financement au cœur des préoccupations .....	30
2.2.3. Le cas particulier des contributions des petits états insulaires en développement du continent africain.....	33
<b>Bibliographie.....</b>	<b>38</b>
<b>Glossaire .....</b>	<b>40</b>

## Introduction

Dans son adresse à la Nation au soir du 31 décembre 2016, l'ex président François Hollande a affirmé que « La France ne laissera personne ni aucun État, remettre en cause l'accord de Paris sur le climat »<sup>1</sup>. Au-delà de cette intention de défendre ce texte vu comme un grand succès diplomatique de la France, cette déclaration traduit la nécessité de promouvoir un accord qui est la résultante de près d'un quart de siècle de négociations internationales.

Il est en effet l'instrument majeur de la communauté internationale dans la lutte contre le phénomène de réchauffement climatique qui a débuté dès la révolution industrielle. Il a plus précisément débuté avec l'industrie naissante des États-Unis d'Amérique qui entame l'utilisation des énergies fossiles comme sources de production d'énergie. Cette utilisation d'énergies fossiles va s'étendre au continent européen puis, au fur et à mesure, à toutes les parties du monde qui vont amorcer la phase de développement industriel. Mais le tournant le plus significatif de l'utilisation de ces ressources se situe après la seconde guerre mondiale avec la relance des activités économiques en Europe traduite par une demande de plus en plus croissante en énergie. Cet accroissement ne va pas s'atténuer durant toute la période appelée en France les « trente glorieuses », jusqu'au premier choc pétrolier en 1973. Cette crise qui voit le prix du pétrole atteindre des niveaux très élevés n'a pas conduit les États industrialisés à se détourner de ces énergies fossiles. Mais plutôt, la bataille pour maîtriser les sources d'approvisionnement est devenue plus qu'une priorité avec la multiplication des campagnes d'exploration et de recherche de nouveaux puits et gisements.

Pourtant les effets induits sur la nature de cette exploitation tout azimut de ces énergies fossiles ont commencé à inquiéter de plus en plus la communauté scientifique internationale. « Cette communauté s'est mobilisée dans les années 1980 en alertant sur le rôle des activités humaines sur le climat » (JOUZEL, 2016). Au-delà des aspects de pollution sur les milieux naturels des zones d'exploitation des puits de pétrole et des gisements gaziers, ce sont les émissions excessives des gaz à effet de serre dans l'atmosphère qui s'avèrent les plus inquiétantes.

A travers l'Organisation des Nations-Unies, la communauté internationale avait déjà commencé à prendre conscience de la nécessité de concilier le développement industriel avec la sauvegarde de l'environnement. Le Sommet de la terre de Stockholm en Suède en 1972 a posé les bases de cette préoccupation. Les questions écologiques sont pour une première fois placées au rang de préoccupation mondiale. Ce sommet voit la création du Programme des Nations Unies pour l'environnement et, un vaste plan d'action pour lutter contre la pollution y est adopté. Les dirigeants du monde se sont alors engagés à se réunir tous les dix ans pour vérifier les avancées de la lutte contre la pollution.

Entre temps le dérèglement climatique avec ses phénomènes de plus en plus visibles, notamment la fonte des glaces en Antarctique se pose avec beaucoup plus d'acuité. Le programme des Nations Unies pour l'environnement propose alors la première Conférence Mondiale sur le Climat en 1979 à Genève. « La Conférence mondiale sur le climat de 1979 permet de conclure que les émissions anthropiques de dioxyde de carbone pourraient avoir un effet à long terme sur le climat. Les participants adopteront

---

<sup>1</sup> Journal de 20h de TF1 du 31 décembre 2016.

alors une déclaration commune qui montre que l'augmentation des concentrations de CO<sub>2</sub>, principale cause du changement climatique, résulte de l'utilisation des combustibles fossiles, de la déforestation et des changements d'affectation des terres. Les participants demandent alors à tous les gouvernements du monde entier de prévoir et prévenir les changements climatiques d'origine anthropique qui pourraient nuire au bien-être de l'humanité » (Batenbaum, 2009).

Les activités humaines sont ainsi pointées comme étant à l'origine du réchauffement climatique. Dès lors, les conférences et autres sommets vont se succéder mettant la lutte contre le réchauffement climatique au cœur des enjeux de survie de l'humanité. Successivement la convention de Vienne de 1985 puis, le protocole de Montréal de 1987, vont accroître la lutte contre les gaz à effet de serre (GES) mais sans adopter de procédure contraignante pour marquer réellement l'endiguement du phénomène. Ces rencontres vont rester surtout comme des déclarations de bonnes intentions.

C'est avec la mise en place en 1988 du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et la publication de son premier rapport en 1990 que les choses vont évoluer dans le bon sens. Ce rapport a confirmé les informations scientifiques sur lesquelles étaient fondées les préoccupations relatives au réchauffement climatique. L'assemblée des Nations Unies s'appropriant les conclusions de ce rapport, engage alors les négociations pour l'élaboration et l'adoption d'une Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC). La Convention sera définitivement adoptée au troisième sommet de la terre en 1992 à Rio de Janeiro. Elle rentre en vigueur le 21 mars 1994 après que cinquante États parties l'ont ratifié. Son objectif est « de stabiliser les concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre à un niveau qui empêche toute perturbation humaine dangereuse du système climatique »<sup>2</sup> (CCNUCC, Article 2).

La première Conférence des Parties à la Convention (Conference of Parties - COP1) tenue à Berlin en 1995 adopte le principe des quotas d'émissions de gaz à effet de serre. Mais c'est à la COP3 à Kyoto en 1997 qu'est adopté un Protocole à la Convention dit Protocole de Kyoto. Ce Protocole érige des objectifs contraignants de réduction d'émissions de gaz à effet de serre pour les pays industrialisés. Les pays en développement notamment Africains étant exonérés du fait entre autres de la faiblesse de leurs émissions. Bien que l'Europe adopte ce protocole en instituant le Système Européen d'échange de quota d'émission de gaz à effet de serre (directive 2003/87/CE) certains États, pourtant gros émetteurs de gaz à effet de serre, comme les États-Unis ne le ratifient pas. Les objectifs du protocole de Kyoto ne seront pas entièrement atteints.

Par contre pendant la décennie 2000 les conséquences de la hausse des températures se font de plus en plus visibles sur tous les continents. En Afrique elles se sont fait ressentir principalement par la modification du régime des précipitations ; ce qui a entraîné de graves conséquences. La sécheresse s'est amplifiée par exemple dans les régions déjà arides du Sahara avec la perte de milliers de tête de bétail appauvrissant encore plus les populations. A contrario, de grandes pluies se sont abattues sur des régions africaines entraînant des inondations dans certaines grandes villes où les systèmes d'évacuation prévus s'avéraient inadaptés.

---

<sup>2</sup> Article 2 de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

À partir de ce constat de généralisation des effets induits par la hausse des températures, la prise de conscience de ce dérèglement climatique au niveau des États en développement en général se fait donc de plus en plus croissant. La communauté internationale va chercher de nouveaux mécanismes hors du protocole de Kyoto afin d'endiguer cette hausse des températures. La 17<sup>e</sup> Cop de Durban en 2011 se conclut ainsi par une feuille de route *Durban Platform for Enhancing Action* (CCNUCC, décision CP.17) dans laquelle est affichée une volonté de pouvoir parvenir à l'adoption d'un texte juridique applicable à tous les États à la date butoir de 2015.

Mais eu égard aux difficultés de mise en œuvre du protocole de Kyoto dont l'application imposait des quotas d'émission par pays, et vu la nécessité désormais admise d'un effort à effectuer par tous, l'idée de contributions volontaires élaborées par chaque pays en tenant compte de ses propres réalités domestiques va être arrêtée à la COP19 de Varsovie. Ces contributions volontaires sont appelées « Contributions Prévues Déterminées au niveau National » (CPDN) et se présentent comme un document rassemblant pour chaque pays, les mesures à mettre en place pour l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre, mais aussi les actions à mener dans le cadre de l'adaptation aux changements climatiques. Ces contributions devant servir de base de travail pour l'adoption définitive d'un accord à la COP21 prévue à Paris. À la date butoir du 1<sup>er</sup> Octobre 2015 un total de 163 CPDN de 188 pays (53 africains) est parvenu au secrétariat de la CCNUCC. L'accord de Paris sur le climat fut donc adopté le 12 décembre 2015 sur la base entre autres de ces contributions volontaires. Et ces CPDN sont devenues CDN « Contributions Déterminées au niveau National » depuis l'entrée en vigueur de l'Accord le 4 novembre 2016.

En Afrique, le Gabon est le premier États à publier sa contribution le 1<sup>er</sup> avril 2015. Seule la Libye n'a pas à ce jour publié la sienne du fait de son instabilité politique. Dans ce long processus pour aboutir à l'Accord de Paris, les États africains ont fini par avancer soudés notamment à travers le Groupe africain de négociation. La problématique est que leurs aspirations au développement devront dorénavant être conjuguées avec la nécessité de lutter contre le réchauffement climatique. Si l'unanimité est ainsi faite pour porter leur voix dans les « arènes climatiques » (Aykut et Dahan, 2014), en va-t-il de même pour ce qui est de l'adoption des voies et moyens à mettre en œuvre pour lutter contre le dérèglement climatique ?

Autrement dit, comment les pays africains comptent-ils s'y prendre pour participer à la lutte mondiale contre le réchauffement climatique ? C'est la question centrale de cette étude intitulé « Lutte contre les changements climatiques, quelles priorités en Afrique après l'accord de Paris ? ». Celle-ci envisage d'abord à partir d'une perspective historique de déterminer la place de l'Afrique dans le premier régime climatique et ce que sont réellement ces Contributions Déterminées au niveau National. Ensuite, la seconde partie mettra en relief les attentes du continent africain dans ce nouvel élan de lutte à travers les constats d'analyse des cinquante-trois CDN africaines publiées à ce jour.

# 1. De Rio à Paris, plus de deux décennies d'efforts sans contraintes pour les États africains dans la lutte contre les changements climatiques

Le premier régime climatique adopté par la communauté internationale a soumis les pays industrialisés considérés alors comme les premiers responsables de la hausse des températures à beaucoup plus d'obligations par rapport aux Pays les moins avancés (PMA). Faisant partie de cette catégorie, les États africains ont ainsi pu bénéficier d'un régime assez favorable qui ne les soumettait à aucune contrainte. Il est nécessaire de revisiter les principes de ce premier régime climatique et voir quel fut le rôle des pays africains.

## 1.1. La dualité des obligations du premier régime climatique n'empêche pas une implication active des États africains

### 1.1.1. Flexibilité et différenciation du cadre normatif des premiers accords

Dans les négociations en prélude au sommet de Rio, le droit au développement et la question de l'équité ont été au centre des attentes des pays en développement notamment africains. Le texte de la CCNUCC qui a été adopté le 9 mai 1992 avec pour objectif principal de parvenir à l'horizon 2012 à « stabiliser les concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre à un niveau qui empêche toute perturbation humaine dangereuse du système climatique » (CCNUCC, Article 2) va dans ce sens poser durablement le principe normatif qui va structurer le premier régime climatique international. Ce principe c'est celui de la « responsabilité commune mais différenciée » (CCNUCC, Article 3).

Ce principe signifie que tous les États ont la responsabilité commune de contribuer à la préservation du système climatique de la planète. Mais une différenciation est introduite entre pays en développement et pays industrialisés du fait de l'ampleur de la contribution historique de ces derniers aux émissions excessives de gaz à effet de serre dans l'atmosphère.

Ces pays industrialisés ont donc au-delà des engagements communs à toutes les parties, des obligations supplémentaires et spécifiques. Ils sont ainsi visés à l'annexe n°1 de la Convention. Alors que les autres pays parties à la convention ne sont pas soumis à ces obligations spécifiques, car considérés au moment de l'adoption du texte, comme des pays en voie de développement.

Mais pour atteindre ses objectifs, la Convention ne fixe pas aux parties des mesures contraignantes mais pose le principe selon lequel le caractère planétaire des

changements climatiques doit conduire les États à participer aux efforts de coopération pour endiguer le phénomène.

La nécessité d'adopter des mesures concrètes contraignantes a donc émergé rapidement dès la première Conférence des Parties (COP1) à Berlin. Les négociations ont porté sur cette nécessité et ont abouti à la COP3 de Kyoto sur un protocole additionnel à la Convention.

Le protocole de Kyoto adopté le 11 décembre 1997 met ainsi en place des objectifs quantitatifs légalement contraignants. Toutefois ce protocole additionnel n'a fait que confirmer la « classification binaire » (Béatrice Quenault, 2006) des parties consacrée par la convention.

Le protocole de Kyoto va ainsi s'appuyer sur ce principe de responsabilité commune mais différenciée et donc sur cette stratification des parties pour compléter la Convention par des obligations supplémentaires pour les seuls pays industrialisés. Ces obligations sont concrètement des objectifs quantifiés légalement contraignants imposés aux parties « Annexe I » de la Convention. Le protocole fixe ainsi pour les 38 pays les plus industrialisés du monde<sup>3</sup>, un objectif de réduction totale de 5,2 % de leurs émissions globales de six gaz à effet de serre (CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, HFC, PFC, SF<sub>6</sub>) par rapport aux niveaux observés en 1990. La période d'application de ces mesures est de 2008 à 2012. Les parties « non Annexe I » sont par contre exemptées de ces objectifs quantifiés.

Pour ces pays, la participation à l'effort de lutte se fait au travers de trois mécanismes de flexibilités mis en place.

Tout d'abord le **Mécanisme des permis négociables** ; il correspond à la mise en place d'un marché du carbone. Ce mécanisme permet aux pays industrialisés qui ont dépassé leurs objectifs de réduction de pouvoir vendre le surplus aux États qui quant à eux n'ont pas pu tenir leurs engagements de réduction. L'objectif principal est de voir émerger des solutions industrielles propres à la place de systèmes de production polluants.

Le **Mécanisme de développement propre** est le deuxième instrument de flexibilité du protocole. Il permet aux pays industrialisés d'apporter un soutien aux États en développement à travers des financements de projets. Ces projets sont obligatoirement la construction d'infrastructures de production d'électricité basées sur des technologies avancées pour un moindre impact environnemental. Le financement de ces projets par les pays industrialisés peut être converti en crédit d'émissions utilisées pour atteindre leurs objectifs.

Troisième élément de flexibilité, la **Mise en œuvre conjointe** ; il s'agit d'une assistance mutuelle entre les parties ayant des objectifs d'émissions. Les pays développés de l'Annexe B du protocole peuvent atteindre leurs objectifs de réduction en finançant aussi des projets dans d'autres pays industrialisés. Spécifiquement ce mécanisme concerne les financements de projets des États d'Europe occidentale et d'Amérique du nord vers les pays de l'Europe de l'est et de l'ex Union soviétique.

---

<sup>3</sup> La liste de ces 38 pays industrialisés figure à l'annexe B du Protocole de Kyoto

Le mécanisme de développement propre est la mesure qui a rencontré l'assentiment des pays d'Afrique, soucieux de pouvoir adapter leur développement face aux changements climatiques.

Dans ce premier régime climatique donc, les plus grands efforts sont exigés des pays industrialisés désignés comme premiers responsables des changements climatiques. Les pays en développement notamment, ceux du continent africain, sont exonérés de toute contrainte de réduction.

Pourtant, bien que bénéficiant d'un cadre normatif assez consensuel le premier régime climatique international aura toutes les difficultés à être mis en œuvre.

### 1.1.2. Difficultés de mise en œuvre du protocole de Kyoto et évolutions du contexte international

Adopté à la COP3 de Kyoto, le protocole additionnel à la CCNUCC a défini les lignes principales des engagements des États, mais sa mise en œuvre effective a connu de nombreuses difficultés. Ces difficultés tiennent en différents aspects.

D'abord, la complexité technique des modalités pratiques.

Les règles pour l'opérationnalisation des mécanismes notamment le mécanisme du marché du carbone ou celui du transfert des technologies demandaient plus de temps de négociations pour pouvoir être définies clairement. Les négociations se sont donc poursuivies de la COP4 de Buenos Aires jusqu'à la COP7 de Marrakech en 2001. Soit quatre années pour trouver les modalités d'opérationnalisation du protocole.

Mais ces difficultés ne se résument pas uniquement à la complexité technique de ces modalités pratiques. Elles résident aussi dans les exigences propres du texte quant à son entrée en vigueur. Le protocole entre en vigueur « le quatre-vingt-dixième jour qui suit la date du dépôt de leurs instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion par 55 parties à la Convention au minimum, parmi lesquelles les parties visées à l'annexe I dont les émissions totales de dioxyde de carbone représentaient en 1990 au moins 55 % du volume total des émissions de dioxyde de carbone de l'ensemble des Parties visées cette annexe » (Protocole de Kyoto, Article 25).

Au-delà des aspects de délai, les conditions croisées de pays d' « Annexe I » avec le volume d'émission ajoutent une difficulté supplémentaire pour l'entrée en vigueur effective.

Si l'Union européenne par exemple a ainsi ratifié le protocole le 31 mai 2002, les conditions d'entrée en vigueur n'ont pu être remplies qu'après la ratification de la Russie le 18 novembre 2004. L'entrée en vigueur est ainsi intervenue le 16 février 2005 soit presque huit années après l'adoption du texte.

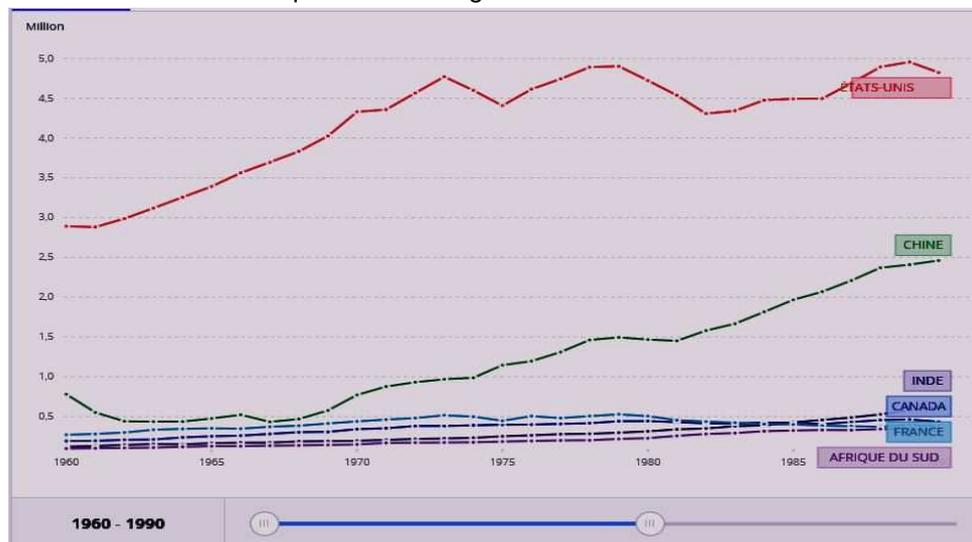
Une des difficultés de mise en œuvre est aussi à mettre à la charge de l'attitude peu proactive de certains grands pays industrialisés face au protocole : en premier lieu les États-Unis d'Amérique.

À la signature de la CCNUCC en 1992 les États-Unis d'Amérique était le plus grand émetteur de gaz à effet de serre au monde avec 4 823 557 millions de tonne métrique

d'émission de dioxyde de carbone soit 19,3 tonnes métrique par habitant selon les données de la Banque Mondiale.

### Graphique n° 1 : Évolution des émissions de CO<sup>2</sup> (en millions de tonnes de CO<sup>2</sup>)

Source : données.banquemondiale.org

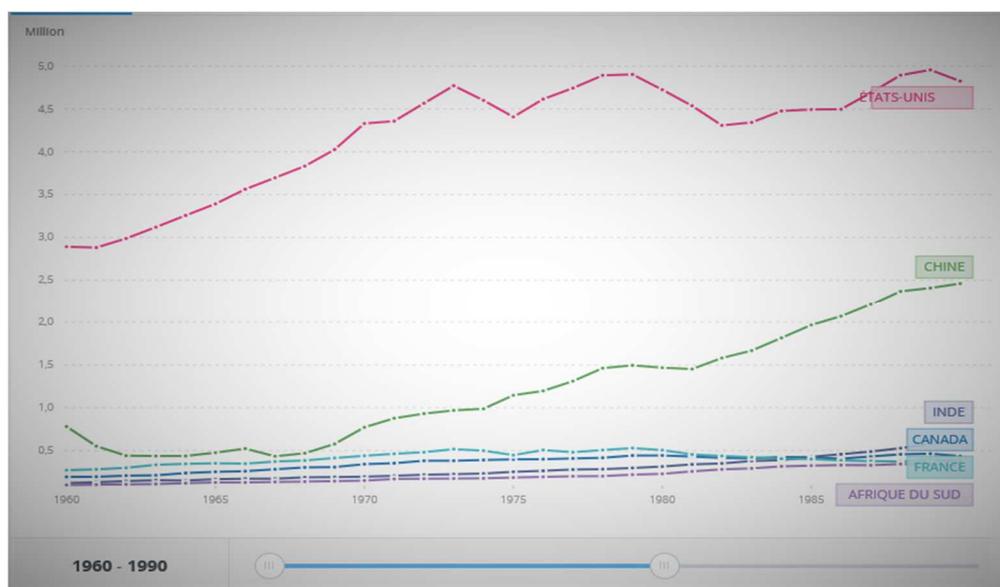


Pourtant si les États-Unis d'Amérique ont signé le protocole, ils ne l'ont jamais ratifié du fait de certains antagonismes internes au pays. Le Sénat américain ayant voté une résolution « déclarant que les États-Unis d'Amérique ne devraient adhérer à aucun traité qui ne comprenne pas des objectifs chiffrés pour les nations en développement » (Armand Laferrère, 2008). C'est ainsi mettre en cause de fait le principe de responsabilité commune mais différenciée sur lequel est fondé le texte du protocole.

L'attitude du Canada est par contre plus ambiguë. Le pays a signé le protocole le 17 décembre 2002 mais a décidé de se retirer le 15 décembre 2012. Cette attitude ambivalente est en partie due à l'essor de l'industrie pétrolière notamment dans la province de l'Alberta qui porte la croissance du pays. L'exploitation des sables bitumineux est vue comme une nécessité économique alors que cette exploitation contribue à la hausse des émissions du pays. « Comme le Canada sera incapable de respecter ses engagements, il serait forcé d'acheter des crédits de carbone qui totalisent 14 milliards en guise de compensation ... Il préfère donc se retirer de l'entente » (Martin Croteau, 2012).

Toutes ces difficultés de mise œuvre du protocole vont se faire aussi dans un environnement international qui connaît des bouleversements significatifs. Dans les premiers accords, 1990 est l'année de référence pour déterminer les objectifs de réduction des États. En cette année-là les États-Unis venaient largement en tête des pays émetteurs de gaz à effet de serre.

## Graphique n°2 : Évolution des émissions de CO<sup>2</sup> 1960-1990 (en millions de tonnes de CO<sub>2</sub>)



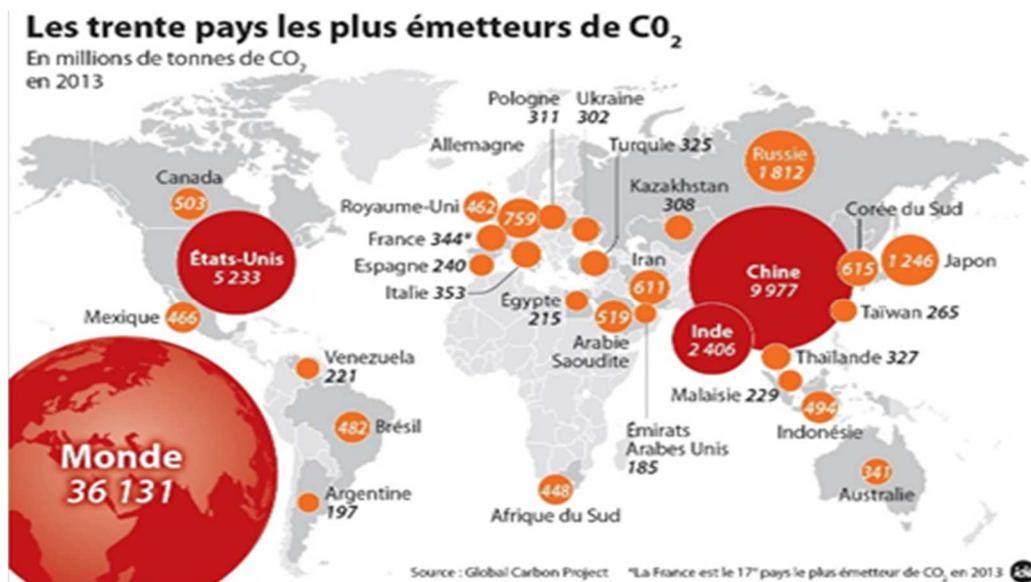
Source : données.banquemondiale.org

C'est en tenant compte de ces données, mais aussi du niveau de développement des États qu'a été établie la liste des pays figurant à l'Annexe I de la CCNUCC.

Pourtant les années 1990 à 2000 vont connaître le phénomène de la mondialisation qui va entraîner un bouleversement de la vie économique de la majorité des pays. Des États à économie faible vont connaître un développement exceptionnel notamment en Asie. Ce développement économique en Chine en Inde, ou encore au Brésil va reposer essentiellement sur le développement industriel et donc l'accroissement des émissions de gaz à effet de serre.

Avec l'apparition de ces nouveaux acteurs sur la scène internationale, la carte des émissions mondiales va totalement changer. La Chine devenant le premier émetteur dès 2006.

## Carte n° 1 : Les pays les plus émetteurs de GES en 2013 (en millions de tonnes de CO<sub>2</sub>)



Source : Global Carbon Project [www.globalcarbonproject.org](http://www.globalcarbonproject.org)

**Graphique n°3 : Evolution des émissions de CO<sub>2</sub> de 1990 à 2013 (en millions de tonnes de CO<sub>2</sub>)**



Source : données.banquemondiale.org

À l’opposé, les États-Unis vont connaître une baisse significative de leurs émissions de gaz à effet de serre. Cette baisse est principalement due à un changement du « mix-électrique » du pays. En effet le développement de l’exploitation des gaz de schistes pour produire de l’énergie va substituer progressivement celle du charbon. De même l’« augmentation significative de l’efficacité énergétique dans le domaine des transports, en partie tributaire de normes plus strictes de l’Environmental Protection Agency (EPA) pour les véhicules, a également contribué à cette baisse » ( AKUYT et DAHAN, 2014).

Entre temps le Groupe d’experts internationaux sur l’évolution du climat (GIEC) a publié de nouveaux rapports qui décrivent un état du climat de plus en plus alarmant. Le 3<sup>e</sup> rapport intitulé « Bilan 2001 des changements climatiques » (GIEC, 2001, 90) révèle que les années 1990 ont été les plus chaudes si l’on considère la période 1960-2000.

La superficie des glaces, le niveau des océans, la couverture neigeuse ont tous connu un changement. Et la responsabilité des actions humaines dans ce changement y est, plus que davantage, soulignée. Toujours dans ce rapport, il est révélé qu'au rythme de réchauffement actuel, il y'aura une augmentation de la température entre 1,4 et 5,8° C entre 1990 et 2100.

Le 4<sup>e</sup> rapport d'évaluation du GIEC « Changement climatiques 2007 » (GIEC, 2007, 103) a quant à lui été publié le 16 novembre 2007. Pour l'atténuation des changements climatiques ce rapport préconise entre autres la réduction drastique des émissions de -50 à -80% par rapport à l'année 2000 pour une température à l'équilibre de 2 à 2,4°C en 2050.

Le 5<sup>e</sup> rapport intitulé « Changements climatiques 2014 » (GIEC, 2014, 161) révèle que l'on pourrait atteindre des réchauffements de l'ordre de 4 à 5°C si on continuait à utiliser les réserves de combustibles fossiles.

Ces différents rapports du GIEC montrent bien que la tendance est plutôt à un accroissement des émissions et donc du réchauffement climatique avec toutes ses conséquences sur l'environnement.

À cette étape de la lutte contre les émissions de GES, les États africains ne sont pas restés en marge même si aucune obligation d'atténuation ne pesait sur eux.

### 1.1.3. Du volontarisme africain dans la lutte contre les changements climatiques

S'ils n'ont pas été astreints à des engagements de réduction de leurs émissions de GES dans le premier régime climatique, les États africains ont néanmoins joué un rôle assez significatif dans ce début de la lutte.

La portée de ce rôle peut être jugée sur deux aspects.

Tout d'abord pour ce qui est du niveau de leur engagement. Les pays d'Afrique se sont sentis concernés par la lutte très tôt. S'ils ont tous ratifiés le texte de la CCNUCC certains vont se montrer beaucoup plus proactifs et occuper une place en tête de fil de ce nouveau combat sur le continent : ce sont le Maroc et l'Afrique du Sud. Les dirigeants de ces deux États sont toujours considérés comme les porteurs des voix africaines dans les négociations climatiques internationales. Ils vont être ainsi les seuls États africains à abriter des conférences des parties à la CCNUCC. Et ces conférences organisées en Afrique vont être des tournants décisifs dans l'histoire de la lutte.

Les modalités d'application du protocole de Kyoto qui incarnent le vrai départ de la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre vont être ainsi arrêtées sur le continent africain à la COP 7 de Marrakech. Aussi la première conférence organisée après le tournant définitif de l'Accord de Paris sera-t-elle organisée encore à Marrakech où les principaux pays émetteurs de GES vont confirmer leurs engagements pris à Paris par la publication de leurs Stratégie long terme (Canada, et USA). C'est ainsi que la feuille de route qui a conduit à la conclusion de l'Accord de Paris a-t-elle aussi été adoptée sur le continent africain. En effet la « Durban Platform for Enhanced Action » qui trace les différentes étapes pour aboutir au nouvel accord international accepté par tous, est adoptée en 1991 à la 17<sup>e</sup> COP de Durban. C'est dire ainsi que le continent a joué un

rôle assez important dans les négociations climatiques depuis Rio nonobstant les déclarations de certains de ses dirigeants. C'est le cas en effet du président Ougandais Yoweri Museveni qui en 2007 a qualifié le changement climatique d'« un acte d'agression des riches contre les pauvres » (Chroniques ONU, 2007).

L'implication des pays d'Afrique peut être aussi jugée à l'aune des positions défendues par ces pays dans les négociations internationales. La problématique pour les pays en développement étant de pouvoir participer à la résolution d'un problème auquel ils n'ont pas vraiment contribué à créer.

À cet effet le Premier Ministre de l'Éthiopie et négociateur en chef de l'Union Africaine à la COP17 de Copenhague affirmait ainsi que « l'Afrique n'a pratiquement pas contribué au réchauffement planétaire mais qu'elle est la première à en subir les conséquences les plus lourdes. En raison de la fragilité de notre écosystème, les ravages du changement climatique se sont déjà fait sentir parmi nous, entraînant morts et souffrances dans tout le continent. L'Afrique paie ainsi le prix de la richesse et du bien-être créés dans les pays développés au moyen d'un développement à forte intensité de carbone. Cela est fondamentalement injuste » (Afrique Renouveau, 2010).

La défense du principe d'équité et de responsabilité commune mais différenciée est donc le leitmotiv des positions africaines dans la lutte.

Pourtant cette défense des positions africaines ne se faisait qu'en ordre dispersé dans ces rencontres internationales. Les négociateurs africains n'ont été en mesure d'adopter une position commune qu'à partir de la COP 17 de Copenhague où ils ont formé une plateforme unique. Cette plateforme est aujourd'hui « le seul groupe régional qui fonctionne comme une véritable coalition de négociation » (OIF, 2014, 53). La position de ce groupe est de pouvoir inscrire à l'agenda des actions, les questions liées à l'adaptation, au transfert de technologies, au renforcement des capacités et au financement pour un accès équitable au développement durable.

Face aux effets néfastes de la hausse des températures, les États africains se sont donc très tôt alliés à la coalition mondiale pour la lutte. Leurs attentes sont surtout dirigées vers les actions d'adaptation aux changements climatiques et donc vers les outils et mécanismes leur permettant d'accéder au développement avec le moins d'émission de gaz à effet de serre.

## 1.2. Le nouvel instrument de lutte contre les changements climatiques : les « Contributions déterminées au niveau national » CDN

### 1.2.1. Du bilan mitigé de Kyoto à la nécessité d'adoption d'un nouvel instrument

La première période d'engagement du protocole de Kyoto débute donc en 2008. Mais comme précisé plus haut, les pays développés sur qui pesaient les obligations contraignantes de réduction des gaz à effet de serre n'ont pas tous ratifié le texte.

Les États qui l'ont fait ont essayé tant bien que mal de respecter leurs engagements. À la fin de cette première période d'engagement c'est à dire en 2012, le bilan établi par les Nations Unies fait remarquer que l'objectif de 5 % de réduction a été atteint.

En effet le bilan effectué par les Nations Unies relève que les émissions de gaz à effet de serre des pays signataires ont diminué de 24 % entre 1990, année de référence du protocole et 2012<sup>4</sup>. Dépassant largement l'objectif du protocole. Pourtant ce constat est à nuancer du fait de certaines réalités non prises en compte par ce rapport. D'abord, la réduction des émissions dans les pays signataires du protocole est indépendante de la mise en œuvre d'actions volontaires permettant la limitation des émissions de gaz à effet de serre. Les pays de l'ex Union soviétique par exemple ont connu dès 1990 un effondrement significatif de leurs économies. Cela a été en partie la conséquence d'une désindustrialisation. La baisse donc des productions industrielles dans ces pays a eu pour conséquence positive donc la baisse de leurs émissions de gaz à effet de serre. Ce ne sont donc pas des politiques volontaires de réduction qui ont concouru à l'atteinte des objectifs de Kyoto pour un pays comme l'Ukraine.

Ensuite la crise bancaire et financière qu'a connue le monde à partir de 2008, est pour une grande part responsable dans l'atteinte des objectifs de Kyoto. En effet le ralentissement de l'économie à l'échelle mondiale a aussi eu une répercussion sur la production industrielle et donc des émissions de gaz à effet de serre dans la plupart des pays développés.

Depuis 1990, un pays comme l'Australie n'a jamais connu de tendance baissière dans ces émissions si ce n'est lors de la crise de 2008. Ce pays a « traversé un court épisode de baisse de ses émissions en 2009 à cause de la crise économique. Si, comme elle l'a annoncé, l'Australie parvient effectivement à atteindre son objectif Kyoto – non pas un objectif de baisse mais de limitation de hausse des émissions à +8 %, alors la crise y sera certainement pour quelque chose » (Réseau Action Climat, 2012, 51)

Et enfin, les pays « Annexe I » ayant ratifié ou pas le protocole n'ont pas tous atteints leurs objectifs de réductions. C'est le cas du Canada (+ 18,2 %), des USA (4,3 %) ou encore de l'Espagne (20,1 %) comme indiqué sur le tableau suivant.

#### Graphique n° 4 : Croissance des émissions de gaz à effet de serre des pays signataires du protocole De Kyoto 1990-2012 (en %)



<sup>4</sup> Ce bilan est largement commenté par Etienne Leblanc, « Les 10 ans du protocole de Kyoto, quel bilan ? », sur Radio-Canada.ca.

ont fondé beaucoup d'espoir sur le Mécanisme de développement propre ont finalement aussi été désenchantés. Ce mécanisme a beaucoup plus profité aux pays émergents que sont la Chine, l'Inde, le Brésil, le Mexique et la Corée du Sud « la part de l'Afrique se limite à 5 %, essentiellement au Maghreb et en Afrique du Sud » (Delbos, 2009, 246).

Le bilan de la première période du protocole de Kyoto est donc mitigé. Plus encore la tendance des températures sur la période n'est pas à la baisse malgré les réductions constatées comme le relèvera le 5<sup>e</sup> rapport du GIEC de novembre 2014 (GIEC, 2014, 161).

La deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto (2013-2020) a été adoptée à la COP18 de Doha au Qatar. L'amendement de Doha encourage ainsi les états à revoir à la hausse leurs ambitions de réduction.

Eu égard à l'évolution du contexte international et aux tendances toujours à la hausse de l'évolution des températures, l'adoption d'un nouveau régime climatique est apparue de plus en plus comme une nécessité dans les négociations internationales.

Cette nécessité s'est encore plus accentuée après l'échec de l'adoption d'un accord global à la COP 15 de Copenhague en 2009. La Chine et les États-Unis s'y étant opposés à la mise en place d'un nouvel accord contraignant arguant du fait qu'il fallait plutôt encourager les États à prendre des engagements sur la base du volontariat.

La COP17 de Durban en 2011, va définitivement acter cette nécessité en décidant d'« élaborer au titre de la Convention un protocole, un autre instrument juridique ou un texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique, applicable à toutes les Parties » (CCNUCC, 2011, 93). À ce titre, la feuille de route arrêtée à cette COP, dite « Durban Platform for Enhanced Action », affiche cette volonté de procéder à des négociations accrues afin de pouvoir trouver à la date butoir de 2015 ce texte juridique, applicable à tous les États et dont l'entrée en vigueur est prévue en 2020.

La COP 19 de Varsovie va ainsi donc jeter les bases de ce nouvel instrument avec une innovation majeure quant à la méthodologie. En effet si pour le protocole de Kyoto, la procédure a consisté à définir dans l'accord les engagements applicables aux parties concernées (processus descendant ou *Top-down*), pour le nouvel accord la procédure retenue plutôt a été celle où les états eux-mêmes définissent leurs engagements en tenant compte de leurs propres réalités domestiques (processus ascendant ou *Bottom-up*) (OIF, 2014, 53).

Ce changement de paradigme s'opère ainsi avec le concept nouveau celui de « Contributions prévues déterminées au niveau national » (CPDN). La conférence de Varsovie invite ainsi tous les pays à « amorcer ou à intensifier les préparatifs nationaux des contributions prévues déterminées au niveau national qu'elles envisagent » (CCNUCC, 2014, 47). Les bases d'élaboration du nouvel instrument de lutte sont donc lancées.

Au regard du bilan mitigé de la première période d'engagement du protocole de Kyoto, les États ont décidé d'entamer d'autres négociations en vue de parvenir à l'adoption d'un nouvel instrument dans lequel les CPDN vont tenir une place prépondérante.

### 1.2.2. Les CDN, une place centrale dans l'Accord de Paris

À la COP 20 de Lima en 2014 le concept des CPDN a été clarifié. Au-delà des éléments d'appréciation sur le type de contribution possible et sur leur champ d'application, la conférence a renouvelé « l'invitation adressée à toutes les Parties de faire part de leur contribution prévue déterminée au niveau national bien avant la vingt et unième session de la Conférence des Parties (pour le premier trimestre 2015 pour les Parties qui sont en mesure de le faire) d'une manière claire, transparente et facilement compréhensible de leurs contributions prévues déterminées au niveau national » (CCNUCC, 2015, 44). C'est dire que la dynamique d'élaboration de ces CPDN doit être un vecteur important dans le cadre des négociations de l'accord de Paris.

Les bases du nouveau régime climatique sont donc fixées à partir de ces CPDN. Et les États dans l'optique des négociations de Paris à la COP21 ont été appelés à transmettre au secrétariat de la CCNUCC ces contributions à la date limite du 1<sup>er</sup> octobre 2015.

Concernant l'élaboration des contributions, les positions africaines étaient pour une plus grande prise en compte de l'adaptation. Les pays développés devant aussi faire transparaître dans leurs contributions le soutien à l'adaptation et les mécanismes de financement de transfert de technologie et de capacité « étant entendu que tout manquement à cela circonscrirait les perspectives d'un résultat équilibré à Paris » (CEA,2015).

À la date buttoir le Secrétariat de la CCNUCC a produit un rapport prenant en compte les contributions publiées par 147 Parties (146 pays et l'Union Européenne). Ces contributions représentaient alors 86 % des émissions mondiales (CCNUCC, 2015, 65).

Si l'accord final conclu le 12 décembre 2015 au Bourget, n'a pas pris en compte tous les souhaits des négociateurs africains, il a en revanche placé ces contributions au cœur de l'architecture du texte.

En effet les CDN sont présentes dans toutes les parties de l'accord. La décision/CP.21 dont l'Accord de Paris est l'Annexe le précise déjà en son titre II. La 21<sup>e</sup> conférence des parties « se félicite des contributions prévues déterminées au niveau national que les Parties ont communiquées conformément à l'alinéa b) du paragraphe 2 de la décision 1/CP.19 ; 13. Renouvelle son invitation à toutes les Parties qui ne l'ont pas encore fait de faire part au secrétariat de leurs contributions prévues déterminées au niveau national en vue d'atteindre l'objectif de la Convention tel qu'il est énoncé en son article 2 dès que possible et bien avant la vingt-deuxième session de la Conférence des Parties (novembre 2016) et d'une manière propre à améliorer la clarté, la transparence et la compréhension des contributions prévues déterminées au niveau national ». L'accord lui-même comporte nombre d'articles qui précisent l'opérationnalisation des CDN. Les articles 4, 7, 9, 10, 11 et 13 tels que précisés dans l'article 3 de l'accord mettent en lumière le cycle de ces contributions (UNFCC, 2015, 40). Ce cycle débute ainsi avec l'élaboration. Les États qui n'ont pas encore élaboré leur contribution sont appelés à le faire dans les meilleurs délais. Le secrétariat de la convention est ensuite chargé de la publication dans un registre ouvert à cet effet. L'étape suivante pour les États est de prendre les mesures concrètes permettant la mise en œuvre. Toutefois des modifications peuvent intervenir mais celles-ci doivent comporter des mesures plus ambitieuses que celles déjà déterminées. Ce mécanisme de révision ne devant donc pas être utilisé par les États pour réduire leurs engagements déjà déterminés librement et de manière souveraine. Mais ce mécanisme de révision doit plutôt servir à corriger d'éventuelles erreurs ou imperfections avec pour but essentiel de relever les ambitions au fil du temps.

**Schéma n° 1****NDC pierre angulaire de la politique climatique nationale et internationale**

Source : transparency-partnership.net

Aussi, l'aspect soutien à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces NDC n'est-il pas occulté dans l'accord : cela reflète la volonté, là encore, de faire participer tous les États à la lutte commune. Les pays développés sont invités à ce titre à apporter tout le soutien nécessaire aux pays en développement tel qu'explicité dans l'article 4 paragraphe 5 : « Un appui est fourni aux pays en développement parties pour l'application du présent article, conformément aux articles 9, 10 et 11, étant entendu qu'un appui renforcé en faveur des pays en développement parties leur permettra de prendre des mesures plus ambitieuses ».

L'accord de Paris sur le climat conclu à la COP21 est donc articulé autour des « Contributions déterminées au niveau national » qui vont encore tenir un rôle crucial dans l'agenda des actions futures.

### 1.2.3. Un rôle déterminant à jouer dans les échéances futures

Si elles constituent l'élément clé de l'Accord de Paris, les « Contributions déterminées au niveau national » sont appelées aussi à jouer un rôle crucial dans les négociations futures : d'abord au sein du Groupe de travail spécial sur l'accord de Paris mis en place par la Décision 1/CP21 paragraphe 26 et qui est chargé d'élaborer de nouvelles orientations sur les caractéristiques des CDN.

Ensuite un dialogue de facilitation prévu par l'accord doit être organisé en 2018. Ce dialogue considéré comme premier point d'étape permettra de faire le point des mesures mises en place relativement aux engagements inclus dans les CDN ; ensuite la troisième étape majeure qu'institue l'accord est le « Bilan mondial ». Ce bilan mondial tel que défini à l'article 14 constitue un « bilan de la mise en œuvre du présent Accord afin d'évaluer les progrès collectifs accomplis dans la réalisation de l'objet du présent Accord et de ses buts à long terme (ci-après dénommé « bilan mondial »). Elle s'y emploie d'une manière globale, axée sur la facilitation, en prenant en considération l'atténuation, l'adaptation, les moyens de mise en œuvre et l'appui et en tenant compte de l'équité et des meilleures données scientifiques disponibles ».

À cette étape des bilans mondiaux, les contributions de chaque partie devraient faire l'objet de recommandations tel que précisé dans le paragraphe 100 de la Décision 1/CP21 qui demande au Groupe de travail spécial de l'Accord de Paris d'identifier

notamment l'effet global des « Contributions déterminées au niveau national communiquées par les Parties ».

Le premier Bilan mondial est fixé pour avoir lieu en 2023 ; puis tous les cinq ans. Ces Bilans mondiaux permettront ainsi de faire le point sur les mesures adoptées par les parties dans l'application de leurs engagements au titre des CDN. Chaque Bilan mondial permettant d'améliorer l'élaboration des futures CDN de chaque partie.

Face aux changements climatiques qui ont eu pour conséquence une hausse significative des températures moyennes à la surface de la terre, la communauté internationale s'est engagée à prendre des mesures pour essayer d'endiguer le phénomène.

Le premier accord entre pays engagés dans cette lutte est intervenu au sommet de la terre à Rio en 1992 avec l'adoption de la Convention-Cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques. Par la suite, cette convention a pu être complétée en 1995 par le Protocole de Kyoto qui a fixé des objectifs contraignants pour les pays industrialisés désignés, à ce moment-là, comme les premiers responsables de ces dérèglements climatiques. Malheureusement le protocole, pour diverses raisons, n'a pas pu atteindre les objectifs escomptés notamment du fait de sa non application par certains gros États émetteurs. Pourtant les effets néfastes du réchauffement climatique n'ont pas connu de baisse bien au contraire, des catastrophes en lien avec ce réchauffement se sont produites. D'autres acteurs de la scène internationale dans leur processus de développement ont à leur tour, commencé à émettre plus de gaz à effet de serre que par le passé. Tous ces bouleversements ont conduit à la nécessité d'adoption d'un nouvel instrument qui fait appel à la conjugaison des efforts de tous les États. En décembre 2015 à Paris, un nouvel accord sur le climat a été ainsi adopté. Cet accord place les « Contributions déterminées au niveau national » de chaque pays au cœur du nouveau régime climatique international.

Dans cette évolution des négociations climatiques les pays en développement, notamment africains, même s'ils ont participé aux différentes étapes des processus, se sentaient moins concernés par les enjeux. Mais la généralisation des conséquences de la hausse des températures les a conduit à adopter une attitude davantage proactive dans les négociations climatiques surtout à partir des années 2000. Pour l'adoption de l'Accord de Paris, ils ont tous publié leurs contributions à l'exception de la Libye.

Existe-t-il des points communs entre les différentes contributions publiées par les pays Africains ? Peut-on les envisager comme un ensemble cohérent ? Et quelles améliorations peut-on y apporter ?

Les réponses à ces interrogations constituent la trame de l'analyse présentée dans la partie suivante de notre étude.

## 2. Les actions prioritaires contenues dans les contributions volontaires africaines : une harmonisation difficile mais possible

Au moment de leurs publications sur le site de la CCNUCC le constat a été fait qu'il existe d'assez nettes différences de structuration, de forme mais aussi de contenus entre les différentes CDN africaines. L'analyse effectuée ici porte essentiellement sur des aspects de fond. Etant entendu aussi que ce ne sont pas tous les aspects de fond<sup>5</sup>.

La démarche méthodologique a consisté à partir d'une recherche par mots clés dans chacune de ces 53 contributions, d'identifier les secteurs dans lesquels les engagements et les projets ont été définis.

L'analyse des résultats obtenus comparés aussi à d'autres études et publications constituent la trame de cette partie.

### 2.1. Adaptation et atténuation, quelles ambitions en Afrique ?

#### 2.1.1. Le triptyque agriculture-eau-forêt au cœur des projets d'adaptation

Au début de la lutte contre le réchauffement climatique les efforts de la communauté internationale se sont concentrés surtout sur les mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Mais au début des années 2000, sous l'impulsion des pays en développement notamment africains, c'est l'adaptation à ces changements climatiques qui a commencé à être pris en compte dans les accords sur le climat, la lutte contre les changements climatiques ne devant pas inhiber le progrès économique et le développement humain dans ces pays.

La question de l'adaptation est ainsi devenue pour ces États le cœur des préoccupations et des revendications dans les arènes climatiques.

La COP7 de Marrakech en 2001 a vu ainsi la mise en place des « Programmes nationaux d'adaptation », lesquels consistent à identifier les besoins d'adaptation dans les pays les moins avancés.

Aussi lorsque l'idée d'engagements volontaires fût émise par le tandem États-Unis-Chine lors de la COP15 de Copenhague, l'Afrique du Sud a-t-elle insisté lors de la COP17 de Durban pour que ces contributions puissent contenir un volet « Adaptation aux changements climatiques ».

---

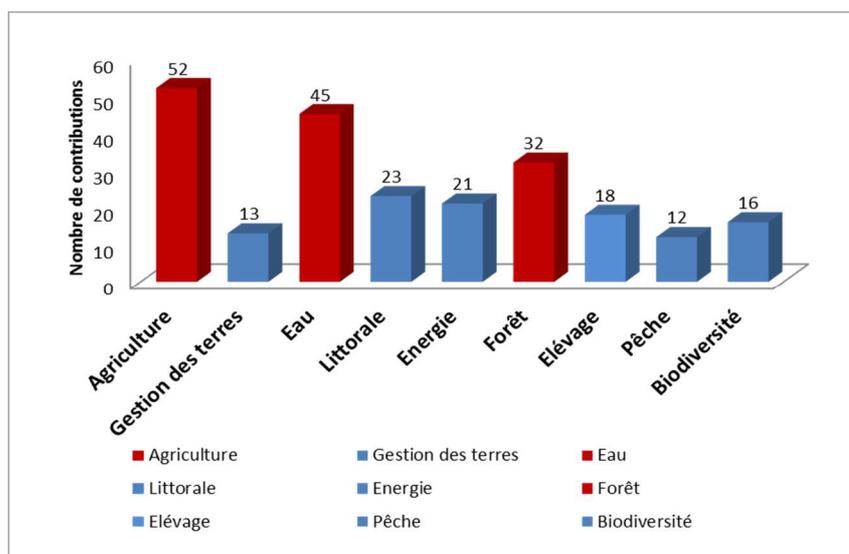
<sup>5</sup> Nous abordons dans cette étude seulement ceux qui nous ont paru les plus pertinents

Les CDN africaines publiées au titre de la COP21 contiennent toutes ainsi un volet Adaptation.

Il ressort de l'analyse de ces programmes que ces derniers reposent essentiellement sur le triptyque agriculture-eau-forêt.

Pour ce qui concerne le secteur agricole ils sont ainsi cinquante-deux États à l'inscrire dans leurs mesures comme indiqué dans le graphique n° 5 (ci-dessous). Seul le Gabon<sup>6</sup> ne formule pas de mesures d'adaptation dans le secteur agricole.

### Graphique 5 : Importance des secteurs d'activité dans le volet adaptation des CDN africaines analysées



En Afrique le secteur de l'agriculture connaît une grande sensibilité au phénomène de changement climatique ; ces derniers ayant une incidence particulière sur les rendements agricoles et leur baisse conduit à une paupérisation des populations. Ce phénomène est d'autant plus préoccupant que plus de 80 % des populations du continent africain tirent leurs ressources de l'agriculture.

Celle-ci occupe ainsi une place de choix dans les mesures envisagées par les pays africains pour accroître leur résilience aux dérèglements climatiques.

Ce constat va dans le même sens que les termes du rapport *Africa's Adaptation Gap* du Programme des Nations-unies pour l'environnement (PNUE) publié en 2013. Ce rapport sonne alarme de ce que le secteur agricole africain sera confronté à la probable disparition de toutes les régions productrices de maïs et de sorgho d'ici 2050 si le réchauffement dépassait les 3 degrés. Il y est précisé aussi qu'une augmentation de la température de seulement 2 degrés entrainerait une réduction de 10 % du rendement total de l'agriculture en Afrique subsaharienne. Et ce chiffre passerait à 15 % voire 20 % dans le cas d'un réchauffement supérieur à 2 degrés bien plus probable. D'où l'importance accordée à l'agriculture dans les programmes d'adaptation à mettre en œuvre.

<sup>6</sup> Cet État mentionne à la page 11 de sa CDN : « en absence de précisions (Procédés industriels (cimenterie) et agriculture) ces secteurs sont exclus de la présente contribution »

Pourtant les programmes d'adaptation aux changements climatiques présents dans ces CDN sont assez différents d'une contribution à l'autre. Cette hétérogénéité tient à la nature des mesures adoptées par les États pour assurer leur résilience.

Le Mali par exemple mise sur le développement des exploitations familiales pour arriver à une agriculture durable et compétitive<sup>7</sup> pendant que l'Éthiopie donne sa priorité à la distribution de semences améliorées (capable de résister aux changements climatiques<sup>8</sup>. Quant à la Gambie, elle a notamment choisi de mettre en place un service d'informations sur le climat en faveur du monde agricole<sup>9</sup>.

En deuxième lieu après le secteur agricole, la problématique de l'eau est celle qui se manifeste dans les mesures d'adaptation des CDN africaines.

En Afrique, toute une économie de subsistance s'érige généralement autour des retenues d'eau. Les incidences du réchauffement climatique sur les ressources en eau notamment l'assèchement des fleuves rivières et lacs dans certaines régions, rendent difficiles les conditions de vie des populations vulnérables. En cas de fluctuation des débits de ces sources d'eau ce sont les activités de pêche, d'agriculture et même de transport qui sont touchées. Ces phénomènes d'assèchement mettent ainsi à mal toute la vie économique des régions concernées.

La prise en compte de cette problématique prend donc une importance particulière dans les contributions publiées.

Sur les cinquante-trois CDN africains, quarante-cinq mentionnent ce secteur dans les « mesures d'adaptation ». Elles se traduisent en actions diverses et variées : approvisionnement en eau, désalinisation, assainissement...

La problématique du stockage et de la distribution de l'eau est d'un enjeu important pour les Seychelles, Maurice de son côté envisage un projet de dessalement d'eau de mer pour l'île Rodrigues. Pour le Burkina Faso les mesures d'adaptation du secteur de l'eau consisteront en la réalisation de retenues d'eau c'est à dire la construction de puits modernes, de forages à grand débit, de barrages, d'aménagements de mares et de dérivation de cours d'eau.

Cette hétérogénéité des mesures envisagées peut s'expliquer par le fait que les conséquences du dérèglement climatiques concernant les ressources en eau sont diverses et spécifiques à chaque région du continent.

La Commission économique pour l'Afrique, organisme des Nations Unies notait déjà en 2006 dans son rapport *African Water Development Report 2006* des différences quant aux conséquences des inondations. Ce rapport observait que l'inondation est la catastrophe la plus courante en Afrique du Nord. Elle arrive en deuxième position en Afrique de l'est, australe et centrale et en troisième position en Afrique de l'ouest.

La question de la gestion forestière est la troisième préoccupation la plus importante au sein des projets d'adaptation énumérés par les contributions. Trente-deux États l'incluent dans leurs CDN. Les mesures sont différemment présentées. Il peut s'agir de déclarations de bonne intention comme la République démocratique du Congo qui

---

<sup>7</sup> CDN Mali, page 19.

<sup>8</sup> CDN Éthiopie, page 5.

<sup>9</sup> CDN Gambie, page 11.

promet « une gestion rationnelle des ressources forestières »<sup>10</sup> tout comme il peut s'agir d'actions précises comme en Éthiopie. La CDN de ce pays fait référence à sa *Green economy strategy*<sup>11</sup> qui met en lumière les actions de reboisement et d'agroforesterie durable lesquelles permettront d'atteindre une couverture forestière totale de 7 millions d'hectare d'ici 2030.

Les termes du rapport de la FAO sur l'état des forêts de la planète en 2015 corrobore ces inquiétudes africaines relativement au couvert forestier (FAO, 2016, 44).

Ce rapport indique que l'Afrique a perdu 2,8 millions d'hectares de forêt sur la période 2010- 2015. C'est autant de potentiel d'absorption de gaz carbonique perdu pour la planète c'est donc une situation assez dramatique pour le climat. Les pays africains conscients sûrement de cet état de fait mais aussi avec l'ambition d'accéder au marché international du carbone, ont fait de la question de la préservation du couvert forestier de même que son expansion une priorité dans les programmes d'adaptation.

En somme, si l'analyse de ce volet « Adaptation » des CDN africaines place le triptyque agriculture-eau-forêt au cœur des principales actions, ces dernières demeurent disjointes.

L'autre volet de ces CDN concerne les mesures à mettre en place pour lutter efficacement contre les émissions de gaz à effet de serre.

### 2.1.2. Des mesures d'atténuation qui concernent essentiellement le secteur de l'énergie

Comme mentionné plus haut, la posture somme toute logique des États en développement notamment africains dans la lutte contre le réchauffement climatique impliquait la reconnaissance « d'une responsabilité historique des pays développés en matière de dégradation de l'environnement, et la nécessité de combler l'écart de développement entre les pays » (Michelot, 2012, 63).

Néanmoins, l'urgence de freiner cette hausse des températures qui affecte tous les États a fait admettre la nécessité d'une action commune afin d'atténuer les émissions nocives.

Les contributions africaines publiées dans le cadre de l'Accord de Paris en 2015, comportent alors toutes un volet regroupant les mesures d'atténuation des gaz à effet de serre.

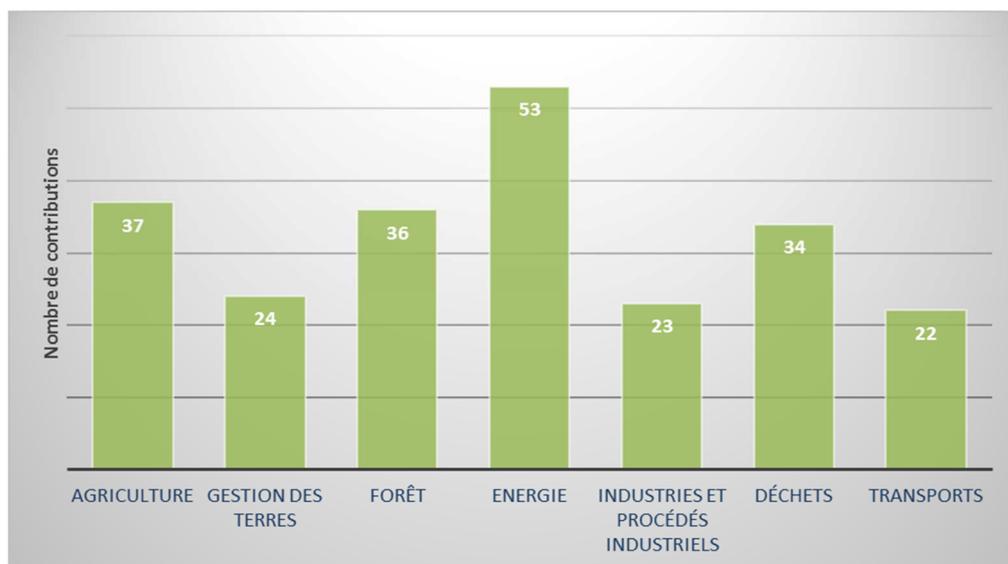
L'analyse de ces contributions place le secteur de l'énergie en tête des secteurs qui concentrent les actions d'atténuation.

#### **Graphique 6 : Importance des secteurs d'activité dans le volet Atténuation des CDN africaines**

---

<sup>10</sup> CDN de la RDC, page 6.

<sup>11</sup> CDN Éthiopie, page 1.



Toutes les CDN africaines sans exception, contiennent des mesures de lutte contre les gaz à effet de serre dans le secteur de l'énergie.

Ces mesures sont pour la grande majorité l'abandon progressif de la production de l'électricité à base de combustibles fossiles au profit des énergies renouvelables (EnR). Viennent ensuite les actions d'efficacité de production et de distribution énergétique ainsi que la réduction de la consommation énergétique des bâtiments. La distribution de foyers améliorés en substitution des bois de chauffe pour la cuisson dans les ménages occupe, par exemple, une place de choix dans les CDN des États au sud du Sahara.

Les secteurs de l'agriculture et de la forêt sont les autres préoccupations majeures du volet « atténuation » des CDN.

Dans l'agriculture les émissions de gaz à effet de serre sont dues principalement à l'utilisation des engrais et des pesticides chimiques. Plusieurs de ces produits chimiques contiennent des substances qui sont parfois plus nuisibles encore que le dioxyde de carbone. C'est le cas du protoxyde d'azote : « au pouvoir réchauffant 310 fois plus grand que le CO<sub>2</sub>, il se dégage de l'épandage des engrais azotés minéraux et organiques » (Massemin, 2015). La part des machines agricoles utilisant des combustibles fossiles ne doit pas non plus être négligée dans ce secteur.

La lutte contre les émissions dans ce domaine implique une moindre utilisation de pesticides chimiques sur les surfaces agricoles : cela ressort des 37 CDN qui l'abordent.

Les forêts sont quant à elles considérées comme des puits de carbone du fait de leur capacité de séquestration du dioxyde de carbone émis dans l'atmosphère. La place du secteur forestier dans le volet « atténuation » des CDN africaines tient du fait qu'au-delà de l'ambition de faire de leurs territoires des puits de carbone à travers le couvert forestier, les États souhaitent développer des ressources additionnelles pour leurs économies. Ceci à travers l'accès au « Marché carbone » : la majorité des trente-six (36) CDN qui projettent des mesures d'atténuation des gaz à effet de serre par le couvert forestier le mentionnent expressément.

Pour ce qui concerne la gestion des terres, elle est dissociée du secteur agricole car d'autres phénomènes autres que les activités agricoles contribuent à la dégradation des

sols : notamment l'érosion par les eaux de ruissèlement et par l'action du vent de même que l'ensablement et l'affaissement. Ces phénomènes contribuent à diminuer encore la capacité naturelle des sols à absorber le dioxyde de carbone rejeté dans l'atmosphère.

Les mesures de restauration des terres dégradées sont ainsi évoquées dans le volet « atténuation » 24 CDN africaines. La Mauritanie, par exemple, met en exergue dans sa CDN un projet d'ensemencement aérien des terres dégradées (10 000 ha/an) pour favoriser la régénération du milieu naturel. Sa contribution précise aussi que les initiatives de lutte contre l'ensablement tiennent une place importante dans la lutte contre les phénomènes du changement climatique<sup>12</sup>.

Aussi, le secteur de l'élevage est-il considéré comme un grand émetteur de méthane (gaz à effet de serre) au travers des flatulences des bovins (fermentation entérique) et des déjections animales. Mais malgré le fait établi que ce secteur traditionnel occupe une certaine importance en Afrique surtout dans les régions sahéliennes, la majorité des CDN n'y projettent, pourtant pas, de mesure d'atténuation.

Si la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur de l'énergie est désormais la priorité de l'ensemble des États africains et si chacun des pays africains a tenu à apporter sa contribution à la lutte en publiant sa CDN dans les délais impartis par la CCNUCC, il n'en demeure pas moins que les ambitions, c'est-à-dire le degré d'implication dans le nouvel élan de la lutte, diffèrent d'un État à l'autre.

### 2.1.3. Des ambitions assez hétérogènes d'une CDN à l'autre

Tous les rapports du GIEC mettent en évidence non seulement la hausse continue du réchauffement climatique, mais aussi et surtout la généralisation de ses effets sur l'ensemble du globe. La nouvelle étape de la lutte demande donc un effort commun et c'est dans cet élan que la quasi-totalité des États africains ont élaboré et publié leur CDN. Néanmoins à la lecture de celles-ci le degré d'engagement n'est pas le même d'un État à l'autre.

En effet, il ressort de la lecture des engagements contenus dans les contributions une grande disparité quant aux niveaux réels des ambitions. Pourtant presque toutes ces CDN qualifient leurs contributions d'ambitieuses eu égard au faible taux d'émission des pays africains comparativement aux États d'autres régions du monde notamment européens.

De ce point de vue, établir une typologie est très difficile du fait que la plupart des États Africains se réfèrent à des déviations par rapport à des scénarios BAU<sup>13</sup> eux-mêmes créés de manières très diverses. Aussi, les années de référence par rapport au calcul de ces ambitions diffèrent-elles d'un État à l'autre. Si le Botswana, par exemple, prend 2010 pour année de référence, la Côte d'Ivoire quant à elle se fonde sur ces émissions de 2012 pour élaborer ses calculs. Le Nigéria se réfère lui, à la période 2010-2014.

---

<sup>12</sup> CDN Mauritanie, page 8.

<sup>13</sup> Scénario BaU (pour Business as Usual) : scénario de base, scénario référence, correspond à la situation où aucune politique de changement climatique n'est jugée nécessaire.

Un classement peut tout de même être établi en examinant les conditionnalités évoquées dans ces CDN.

Sur cette base les ambitions des pays africains se présentent alors en deux catégories.

La première d'entre elles regroupe les ambitions conditionnelles, et la seconde les ambitions mixtes (conditionnelles et inconditionnelles combinées).

S'agissant de la catégorie des ambitions conditionnelles, 30 pays en relèvent. Ces pays conditionnent l'atteinte de leurs objectifs de réduction de gaz à effet de serre uniquement à la condition d'un appui extérieur constitué des apports (sous diverses formes) des bailleurs de fonds, des mécanismes internationaux dédiés à cet effet et des appuis bilatéraux venant des pays développés.

Le Kenya vise ainsi à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 30 % en 2030 sous réserve de l'appui international en matière de finances, d'investissement, de développement de technologies et de transfert et renforcement des capacités<sup>14</sup>.

La contribution du Maroc, qui se trouve dans cette catégorie, précise que « l'engagement du Maroc est de réduire ses gaz à effet de serre en 2030 de 32 % par rapport aux émissions projetées pour la même année... cet engagement ne sera atteint qu'à condition que le Maroc ait accès à de nouvelles sources de financement et un appui additionnel par rapport à celui reçu au cours des dernières années dans le cadre d'un nouvel accord contraignant sous l'égide de la CCNUCC »<sup>15</sup>.

Par contre l'Égypte, la Guinée Bissau, le Mozambique, la Somalie et le Soudan du Sud conditionnent leurs engagements au soutien international sans préciser par des chiffres leurs ambitions de réduction. Dans leur CDN les engagements se résument uniquement à la description de politiques publiques et de projets à mettre en œuvre pour baisser leurs émissions de gaz à effet de serre.

La catégorie des ambitions mixtes, quant à elle, regroupe 23 États. Cette dénomination tient au fait que les États classés dans cette catégorie ont des ambitions contenant des engagements conditionnels (avec appui extérieur) associés à des engagements inconditionnels (actions unilatérales). L'État du Tchad précise ainsi dans sa contribution pouvoir parvenir à une « réduction inconditionnelle de 18,2 % des émissions du pays par rapport au scénario de référence à l'horizon 2030, soit environ 41 700 GgCO<sub>2e</sub>. Et une réduction conditionnelle de 71 % des émissions du pays à l'horizon 2030, soit une réduction cumulée de 162 000 GgCO<sub>2e</sub> »<sup>16</sup>.

Pour le Nigeria il s'agit plutôt d'une réduction inconditionnelle de 20 % et d'une réduction conditionnelle de 45 %<sup>17</sup>.

Le Swaziland par contre précise qu'il compte mettre en œuvre certaines de ses mesures de manière unilatérale, mais aucune quantification chiffrée n'est faite dans la CDN.

Ces résultats d'analyse confortent le constat selon lequel les ambitions des États africains sont assez disparates relativement à la baisse de leur taux d'émission de gaz

---

<sup>14</sup> CDN Kenya, page 2.

<sup>15</sup> CDN Maroc, page 1.

<sup>16</sup> CDN Tchad, page 1.

<sup>17</sup> CDN Nigeria, page iii.

à effet de serre. La majorité des pays (30 sur 53) font donc du soutien international une condition *sine qua non* de l'atteinte de leurs engagements de réduction. Pour eux la lutte commune contre le dérèglement climatique passe par un soutien accru des États développés aux initiatives prises dans les pays en développement.

Pourtant ils sont aussi un grand nombre (23 sur 53) à considérer que la lutte concerne tous les pays et que chacun doit apporter sa contribution de manière inconditionnelle. L'appui extérieur ne servant qu'à renforcer et à relever le niveau d'engagement. C'est ce que traduit dans leur CDN cette ambition de prendre des mesures inconditionnelles.

En somme, si les contributions africaines mentionnent unanimement la volonté de lutter contre les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur de l'énergie, le niveau d'engagement des États dans cette lutte est assez hétéroclite, tout comme le sont aussi les actions et projets qu'ils annoncent vouloir mettre en œuvre.

## 2.2. Des spécificités communes aux contributions

### 2.2.1. Le développement des énergies renouvelables, une priorité

L'une des conditions essentielles du développement d'un pays est l'accès à l'énergie. Aucun État ne peut aspirer au développement et satisfaire aux besoins sociaux élémentaires que sont entre autres l'éducation, la santé, la nutrition sans un accès adéquat à l'énergie. Or les zones rurales aussi bien que les zones urbaines des pays africains connaissent des difficultés d'accès continues en énergie pour satisfaire ces besoins fondamentaux. Autrement dit, l'aspiration au développement dans ces États passe nécessairement par un accroissement de la production énergétique.

Pourtant tous les rapports d'experts placent ce secteur de l'énergie à la tête des émissions de gaz à effet de serre. « Les deux tiers des émissions de CO2 sont liées à la production, à la distribution et à la consommation d'énergie ; donc décarboner le secteur de l'énergie est probablement le moyen le plus rapide de décarboner le monde » faisait remarquer Adnan Amin, Directeur général de l'Agence internationale des énergies renouvelables<sup>18</sup>.

Pour les États africains il se pose ainsi la problématique d'accroître leur capacité de production d'énergie avec la nécessité de le faire en ayant le moins possible d'impact sur le climat.

La solution à cette problématique est le développement des énergies renouvelables (EnR) car « la comptabilisation de l'ensemble des coûts et des émissions de gaz à effet de serre pour un éventail de technologies et de scénarios confirme le rôle clé que les énergies renouvelables sont appelées à jouer, indépendamment de tout accord concret sur l'atténuation du changement climatique » (GIEC, 2011, 226).

---

<sup>18</sup> Propos transcrits dans un article du site internet de Sciences et Avenir du 11 novembre 2015.

Le développement des énergies renouvelables tient ainsi une place prépondérante dans les contributions publiées par les États africains. Toutes les CDN, à l'exception de celle du Botswana, font cas des énergies renouvelables.

Mais les potentiels de développement de ces énergies renouvelables n'étant pas les mêmes partout, les projets exposés dans ces contributions sont assez hétéroclites.

L'analyse effectuée permet de constater que toutes les grandes familles d'énergie renouvelables sont présentées dans ces CDN (solaire, éolien, hydraulique, biomasse et géothermique).

Le développement du solaire de type Photovoltaïque (PV) arrive au premier rang des projets de développement. Le plan Solaire Tunisien abordé dans la CDN de ce pays qui prévoit le développement de 1610 MW solaires PV<sup>19</sup> en est une illustration.

Arrive en seconde position le développement des centrales hydrauliques : la Guinée Conakry a ainsi un projet de mise en service de 1650 MW de centrales hydroélectriques<sup>20</sup>.

Le développement des parcs éoliens puis la biomasse et le géothermique sont les autres technologies d'énergie renouvelables contenues dans ces CDN.

Cette constatation de la domination de l'énergie solaire dans les CDN africaines est confirmée par le rapport sur l'« Initiative africaine pour les énergies renouvelables », présentée par la présidente de la COP 21 le 20 septembre 2016 à New York. (Présidence COP21, 2016, 44).

Dans ce rapport le solaire arrive en tête (62 projets 6GW), suivi de l'hydraulique (60 projets 20GW) l'éolien (15 projets 5GW) la géothermie (11 projets 7GW) et la biomasse (04 projet 56MW).

Il est à remarquer aussi que les choix effectués par les pays quant au type d'énergie renouvelable à développer dépendent largement des possibilités de développement de ces énergies sur chacun des territoires.

Si l'Algérie par exemple est capable de développer l'énergie solaire c'est que ce pays « le plus grand pays d'Afrique, de la Méditerranée et du monde arabe, de par sa surface, dispose de l'un des gisements solaires les plus élevés au monde estimé à plus de 5 milliards Gwh/an. La moyenne annuelle d'ensoleillement de tout le territoire est estimée à plus de 2500 heures et dépasserait les 3600 heures dans certaines parties du territoire »<sup>21</sup>.

Pour l'hydroélectricité, la condition *sine qua non* de son développement est la présence de cours d'eaux à important débit. Les zones du Sahara ne sont donc pas propices au développement de cette énergie renouvelable. Elle va prospérer plutôt dans des pays ayant un bassin hydrographique assez développé. L'un de ces pays est la Guinée qui « est considérée comme le « château d'eau de l'Afrique occidentale ». Quatre bassins d'une importance capitale pour la sous-région, du fait notamment des potentialités qu'ils

---

<sup>19</sup> CDN Tunisie, page 8.

<sup>20</sup> CDN Guinée, page 10/15.

<sup>21</sup> CDN Algérie, page 6.

recèlent en termes de développement économique et de maintien de la biodiversité, prennent leur source en Guinée »<sup>22</sup>.

Pour la géothermie, les CDN des pays de l'Afrique australe en font mention mais seuls Djibouti et Soudan font des projections chiffrées. Les potentialités de développement de cette énergie ne sont importantes que dans cette zone de l'Afrique. En effet l'Encyclopédie du développement durable révèle que cette partie du continent est une des rares régions du monde avec l'Islande où les mouvements tectoniques de la terre produisent une température de 1300° degrés qui remonte à faible profondeur. Des températures de 250 degrés peuvent être atteintes à 1 500 mètres ou 2 000 mètres de profondeur, donc exploitables pour la production d'une électricité renouvelable. De nombreux sites favorables au développement de cette électricité ont été identifiés depuis l'Erythrée au nord jusqu'à la Tanzanie (Varet, 2015).

Pour l'éolien, même si des capacités existent en Afrique centrale comme l'illustre la CDN de l'Angola (Tombwa Wind Farm)<sup>23</sup>, la plus grande potentialité en dehors de l'Afrique du Sud se trouve sur l'archipel du Cap vert. L'archipel bénéficie de vents favorables de l'atlantique. La Banque européenne y a financé en 2011 « Le projet Cape Verde Wind Power » constitué de quatre parcs éoliens d'une capacité de 28 mégawatts (MW) d'électricité (BEI, 2011). Le développement des types d'énergies renouvelables est ainsi fonction de la zone géographique.

Les énergies renouvelables sont présentées donc comme la source d'énergie climato-compatible qui permettra aux pays africains de combler leurs déficits énergétiques et d'amorcer leur développement tout en préservant l'environnement. C'est ce qui explique la présence prépondérante de ces énergies dans les contributions publiées par les États.

Mais ce recours aux énergies renouvelables n'est pas la seule spécificité des CDN africaines. Elles mettent aussi en relief certaines questions spécifiques notamment celles des transferts de technologie, des besoins de financement et des renforcements de capacités.

## 2.2.2. Les questions primordiales de transfert de technologies, de renforcement des capacités et du financement au cœur des préoccupations

Les questions de transfert de technologies, de renforcement des capacités et de financement occupent une place prépondérante dans les négociations climatiques et une préoccupation de première importance pour l'atteinte des objectifs de la CCNUCC.

De fait, l'article 4.5 du texte de la CCNUCC précise que : « Les pays développés parties et les autres Parties développées figurant à l'annexe II prennent toutes les mesures possibles en vue d'encourager, de faciliter et de financer, selon les besoins, le transfert ou l'accès de technologies et de savoir-faire écologiquement rationnels aux autres Parties, et plus particulièrement celles d'entre elles qui sont des pays en développement, afin de leur permettre d'appliquer les dispositions de la Convention.

---

<sup>22</sup> CDN Guinée, page 7/15.

<sup>23</sup> CDN Angola, page 8.

Dans ce processus, les pays développés Parties soutiennent le développement et le renforcement des capacités et technologies propres aux pays en développement Parties. Les autres Parties et organisations en mesure de le faire peuvent également aider à faciliter le transfert de ces technologies ».

Toutes les CDN africaines reviennent ainsi sur ces questions. Elles font même de leur prise en compte une question de justice et d'équité. La contribution de l'Afrique du Sud est plus explicite à ce sujet puisqu'elle affirme que les pays développés, qui ont une plus grande responsabilité dans ce dérèglement climatique, devraient, pour des raisons d'équité, aider les pays qui le sont moins<sup>24</sup>. La contribution du Kenya explique plutôt que la mesure dans laquelle les pays en développement respecteront leurs obligations en vertu de la Convention dépendra du niveau de soutien en termes de financement, de technologie et de renforcement des capacités disponibles<sup>25</sup>.

Ces questions ne sont pourtant pas nouvelles.

Pour ce qui est de la question de transfert de technologies, elle a été traitée dans le cadre de plusieurs conférences des Parties à la Convention et des accords ont été déjà conclus.

La COP7 de Marrakech a adopté l'accord sur un « cadre technologique » concernant l'évaluation des besoins et les mécanismes de transfert de technologies<sup>26</sup>.

Et le financement de ces transferts de technologie a été décidé à la COP 14 avec le lancement du Programme Stratégique de Poznan sur le transfert de technologie<sup>27</sup>.

Les CDN africaines reviennent ainsi sur les technologies appropriées qui permettraient aux États de rehausser leur capacité d'adaptation et leur résilience.

La CDN du Lesotho précise ainsi que la capacité de ses ressources humaines à mettre en place une base de données technique pour l'analyse et la publication est son véritable handicap technologique<sup>28</sup>.

Pour le Sénégal, dans les secteurs de « l'agriculture et la foresterie, il s'agira de renouveler les équipements et de renforcer les capacités techniques en cartographie et systèmes d'informations géographiques, et utilisation du GPS »<sup>29</sup>.

Le Mali mentionne dans sa CDN son Plan national de transfert de technologies d'adaptation et d'atténuation et détaille les besoins de technologies en matière agro-météorologique ou de surcreusement de mares et de puits modernes<sup>30</sup>.

Le financement de la lutte contre les changements climatiques est de loin l'aspect le plus important des efforts déployés par la communauté internationale. Pour les pays en développement notamment africains, le passage à un développement durable passe

---

<sup>24</sup> CDN Afrique du Sud, page 10.

<sup>25</sup> CDN Kenya, page 6.

<sup>26</sup> Décision 4/CP.7 COP 7 de Marrakech

<sup>27</sup> Décision 2/CP.14 COP 14 Poznan.

<sup>28</sup> CDN Lesotho, page 10.

<sup>29</sup> CDN Sénégal, page 13.

<sup>30</sup> CDN du Mali, page 22.

par l'accès aux sources de financement nécessaires à la mise en œuvre des stratégies à faible niveau d'émission de gaz à effet de serre.

Les différents accords au titre de la CCNUCC ont mis en place alors plusieurs fonds et mécanismes destinés au financement des projets et actions de lutte contre le dérèglement climatique dans les pays en développement. C'est le cas du Fonds d'adaptation (FA) qui a été établi à la COP7 à Marrakech en 2001, le Fonds vert pour le climat mis en place à la COP16 de Cancun, le Fonds pour l'environnement mondial créé en 1991 qui selon la banque mondiale<sup>31</sup> est aujourd'hui la principale source publique de financement du transfert de technologies écologiquement rationnelles vers les pays en développement.

Ainsi « il y a plus d'une trentaine de fonds spécifiques dédiés au climat : ça crée beaucoup de complexité »<sup>32</sup>.

Le besoin d'accéder aux mécanismes de financement mis en place par ces fonds est ainsi exprimé dans toutes les CDN africaines.

Pour certaines contributions ce besoin de financement se fait par l'inventaire total des coûts des projets. C'est le cas dans la CDN de la Tunisie dont la contribution précise que « les besoins totaux de financement de l'adaptation aux changements climatiques s'élèveraient à environ 1,9 milliards US\$ sur la période 2015-2030 », et que le pays « sollicite l'appui international pour la couverture de la totalité des coûts incrémentaux de l'adaptation de ces secteurs et domaines »<sup>33</sup>.

Pour le Soudan, le soutien international nécessaire pour mettre en œuvre la contribution prévue en termes de financement, de technologie et de renforcement des capacités sur une période de 5 à 10 ans s'élève à 12,88 milliards de dollars US, dont 1,2 milliards pour l'adaptation et 11,68 milliards pour l'atténuation<sup>34</sup>.

La contribution de la Côte d'Ivoire par contre précise que le pays « soutient l'inclusion des marchés internationaux du carbone tel que le Mécanisme de Développement Propre dans un accord post 2020 sur le climat, et propose qu'un tel instrument couplé à un régime comptable approprié puisse être utilisé pour aider à financer certains investissements dans les infrastructures sobres en carbone et résilientes aux changements climatiques... »<sup>35</sup>.

À la suite des questions de transfert de technologies et de celles du financement, la question relative au renforcement des capacités tient aussi une place assez importante dans les contributions africaines. Les besoins en renforcement de capacité tels qu'exprimés dans le CDN concernent toutes les couches de la population.

---

<sup>31</sup> La présentation du FEM sur le site de la BM précise qu'en 18 années d'existence, le FEM a consacré 2,5 milliards de dollars à plus d'une trentaine de technologies respectueuses du climat dans plus d'une cinquantaine de pays en développement

<sup>32</sup> Entretien avec Armelle Le Comte de Oxfam, chargée de financement climat de l'ONG Oxfam à la COP22 : « Financement climat : « Certains pays développés font vraiment la politique de l'autruche », *Libération*. Disponible sur [http://www.liberation.fr/planete/2016/11/20/financement-climat-certains-pays-developpes-font-vraiment-la-politique-de-l-autruche\\_1529305](http://www.liberation.fr/planete/2016/11/20/financement-climat-certains-pays-developpes-font-vraiment-la-politique-de-l-autruche_1529305), consulté le 24 mai 2017.

<sup>33</sup> CDN Tunisie, page 20.

<sup>34</sup> CDN Soudan, page 16.

<sup>35</sup> CDN Côte d'Ivoire, page 15.

Ces besoins concernent autant les décideurs publics que les populations rurales sans oublier la gente féminine.

Au Mali, au niveau des décideurs politiques administratifs et coutumiers, ce renforcement des capacités va servir à combler le manque d'information sur les enjeux réels des questions de changement climatique<sup>36</sup>.

En Côte d'Ivoire le renforcement des capacités des acteurs (surtout femmes et agriculteurs) va porter sur de « nouveaux itinéraires techniques » dans le cadre des modes de production intensifiés et durable.<sup>37</sup>

Les entrepreneurs camerounais doivent être formés sur les clefs du succès pour développer un projet d'énergie renouvelable en milieu rural.<sup>38</sup>

### 2.2.3. Le cas particulier des contributions des petits états insulaires en développement du continent africain

Le Sommet de Rio en 1992 a reconnu les Petits États Insulaires en développement comme un groupe spécifique de pays en développement présentant des défis semblables relativement aux questions de développement durables. Particulièrement concernés par les effets du dérèglement climatique, la plus grande menace pour ces pays est l'élévation du niveau de la mer.

Le 5<sup>e</sup> rapport du GIEC (GIEC, 2015, 161) estime qu'avec une augmentation de la température moyenne mondiale d'environ 4°C, le niveau de la mer pourrait s'élever de presque un mètre d'ici 2100 affectant gravement 30 % de la population de ces territoires insulaires. Une attention particulière est donc portée à ce groupe de pays dans les négociations climatiques internationales.

Le Cap Vert, les Comores, la Guinée Bissau, l'Îles Maurice, Sao Tomé et Seychelles sont les six pays africains faisant partie de ce groupe de pays particulièrement vulnérables aux conséquences du réchauffement climatique.

L'analyse des Contributions déterminées au niveau national de ces pays devrait présenter *a priori* bien plus de similitudes que de divergences car ils sont soumis aux mêmes problématiques. Pourtant leurs contributions sont plus étonnantes hétérogènes, et cela, d'un double point de vue.

En ce qui concerne le niveau de leurs engagements, l'analyse des contributions de ces petits États insulaires permet de remarquer que seuls le Seychelles et le Cap Vert ont des engagements mixtes (Inconditionnels et conditionnels combinés). Au Cap Vert les réductions des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur énergétique se feront de façon inconditionnelle sans attendre d'appui extérieur. Cet appui n'est souhaitable que dans le secteur de la gestion des déchets. Aux Seychelles l'ambition de réduction globale des gaz à effet de serre de 29 % se fera en partie grâce aux ressources propres du pays même si l'appui financier extérieur est souhaité. Pour les Comores, Maurice et

---

<sup>36</sup> CDN Mali, page 22.

<sup>37</sup> CDN Côte d'Ivoire, page 15.

<sup>38</sup> CDN Cameroun, page 14.

Sao Tome l'ambition de réduction est respectivement de 84 %, 30 % et 24 %. Mais tous ces efforts sont conditionnés au soutien de la communauté internationale. Ces États n'envisagent pas d'actions unilatérales dans leur CDN. La Guinée Bissau quant à elle conditionne son engagement au soutien des instances internationales mais en l'absence d'études préliminaires elle n'entend pas faire pas de projection quantitative.

Cette hétérogénéité des ambitions s'oppose de fait aux objectifs de la stratégie de négociation adoptée par l'AOSIS (*Alliance Of Small Island States*) à laquelle ils appartiennent tous. L'AOSIS dans les négociations internationales s'évertue à défendre des principes moraux notamment en rappelant que les émissions de gaz à effet de serre et leurs conséquences mettent en danger la survie même de ses États membres. Alors même qu'il s'agit de questions de survie, seules les contributions du Cap Vert et des Seychelles adoptent une politique ambitieuse conforme à la stratégie prônée par l'AOSIS.

En ce qui concerne les actions prioritaires en matière d'adaptation et d'atténuation, l'analyse des contributions ne fait pas ressortir beaucoup de points de convergences entre ces CDN. Pour les questions d'adaptation, la seule problématique commune à ces États est la gestion des zones côtières même si dans chacune d'elles elle prend des importances diverses. La protection des côtes est ainsi au cœur des actions d'adaptation du secteur touristique des Seychelles tandis qu'il ne vient qu'en quatrième position des actions en Guinée Bissau. Viennent ensuite les questions d'approvisionnement en eau et la gestion des zones côtières. Dans ces pays le secteur agricole n'est pas forcément prioritaire comparé aux autres États du continent. L'agriculture y est plutôt intégrée dans la problématique de sécurité alimentaire. Pour ce qui est des mesures d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre, le secteur de l'Énergie se trouve au cœur des enjeux. La question du développement des énergies renouvelables y est présente mais n'est pas clairement définie dans les contributions. L'agroforesterie est aussi un secteur qui intéresse ces pays.

L'analyse des contributions des petits États insulaires du continent africain ne fait pas donc ressortir des problématiques prioritaires communes à ces six États. Si cette hétérogénéité du contenu de ces CDN peut s'expliquer par le fait que ces pays n'appartiennent pas tous à la même zone géographique, cet argument ne tient pas longtemps quand on sait que Comores, Maurice et Seychelles tous dans l'Océan indien subissent dans une large mesure les mêmes aléas climatiques.

L'analyse des CDN des États insulaires en développement de l'Afrique ne permet donc pas paradoxalement de les caractériser ou de les singulariser au sein des 53 CDN dans leur ensemble.

## Conclusion

Si la publication des Contributions déterminées au niveau national par la quasi-totalité des États africains au titre de la COP21 a permis à ces États de s'inscrire dans le nouvel élan de la lutte contre le réchauffement climatique, elle a été aussi pour eux le moyen de clarifier leurs priorités dans cette lutte.

Ainsi concernant les mesures d'adaptation aux effets des changements climatiques, les actions à mettre en œuvre se concentreront-elles prioritairement dans les secteurs de

l'agriculture, de l'eau et de la gestion des forêts. Pour ce qui concerne les efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre tels que mis en exergue dans ces CDN, les mesures prioritaires sont envisagées dans le secteur de l'énergie. Ces efforts se traduiront par des mesures d'abandon progressif de la production de l'électricité à base de combustibles fossiles au profit du développement des énergies renouvelables.

Mais la mise en œuvre de ces mesures et actions dans l'ensemble des États africains ne sera possible qu'avec le soutien de la communauté internationale à travers les actions cruciales de transfert de technologies, de renforcement des capacités et de financement.

L'Accord de Paris sur le climat, conclu à l'issue de cette COP21 et principal point d'ancrage de cette nouvelle phase de la lutte contre les changements climatiques, a été l'objet de la signature de la part de tous les États africains, Libye comprise. Pourtant l'implication réelle du continent africain ne sera jugée positive que si des actions sont effectivement menées par les États individuellement et/ou collectivement. Pour s'inscrire efficacement dans cette nouvelle phase de la lutte contre le dérèglement climatique il faut donc aller au-delà de la publication de ces contributions et de la signature de l'accord en mettant concrètement en œuvre les engagements. Pour la tenue de ces engagements les pays africains doivent mener les actions dans un processus à plusieurs niveaux.

Le premier niveau est celui de la ratification du nouvel accord par tous les États africains. À ce jour (juillet 2017), ils sont encore seize pays africains à ne pas avoir encore ratifié l'Accord de Paris. Le Nigéria est le tout dernier à l'avoir fait le 16 mai 2017. Il manque encore à l'appel de la ratification, des pays comme la République Démocratique du Congo, le Togo et aussi l'Égypte et le Soudan. Cette étape de la ratification par tous les États est nécessaire pour maintenir la dynamique qui a prévalu lors de la phase de publication des contributions volontaires.

Le second niveau du processus est celui de la révision des contributions. Il est vrai que pour pouvoir tenir les délais, la rédaction des CDN a été faite de manière précipitée dans certains États. Par exemple, le Mali a dû produire des documents rectificatifs de ses CDN après la tenue de la COP21. L'Analyse des CDN fait aussi ressortir certaines approximations. La conformité des textes de la CDN du Cameroun et de la Côte d'Ivoire est à ce titre assez remarquable. Quand le Cameroun affirme que « Le renforcement des capacités des acteurs (surtout femmes jeunes et personnes âgées, peuples autochtones, agriculteurs, etc.) porte sur de nouveaux itinéraires techniques dans le cadre de modes de productions intensifiés et durables»<sup>39</sup>, la contribution de la Côte d'Ivoire précise aussi que « Le renforcement des capacités des acteurs (surtout femmes, agriculteurs, etc.) porte sur de nouveaux itinéraires techniques dans le cadre des modes de productions intensifiés et durables »<sup>40</sup>. Ces passages de CDN de deux pays qui n'appartiennent pourtant pas à la même région géographique sont pourtant identiques à quelques mots près. Cette similitude est encore plus à remarquer dans les passages qui suivent : quand « le Cameroun soutient l'inclusion des marchés internationaux du carbone dans un accord post 2020 sur le climat et propose qu'un tel instrument, couplé à un régime comptable approprié, puisse être utilisé pour aider à financer certains investissements dans les infrastructures sobres en carbone et résilientes au changement climatique. Le Cameroun considère que certaines des

---

<sup>39</sup> CDN Cameroun, page 15

<sup>40</sup> CDN Côte d'Ivoire, page 15

Actions de cette CPDN, ou des actions supplémentaires, pourraient être financées en tout ou en partie par le transfert international d'actifs carbone en veillant au respect des principes d'intégrité de l'environnement et de transparence »<sup>41</sup>. La Côte d'Ivoire aussi « soutient l'inclusion des marchés internationaux du carbone tels que le Mécanisme pour un Développement Propre (MDP) dans un accord post 2020 sur le climat et propose qu'un tel instrument, couplé à un régime comptable approprié (MRV), puisse être utilisé pour aider à financer certains investissements dans les infrastructures sobres en carbone et résilientes au changement climatique. La Côte d'Ivoire considère que certaines des options de développement sobres en carbone contenues dans ces INDC, ou des actions supplémentaires, pourraient être financées entièrement ou en partie, par le transfert international d'actifs carbone en tenant compte des considérations d'intégrité de l'environnement et de transparence »<sup>42</sup>. Ce genre d'approximations pourraient décrédibiliser ces contributions dites déterminées au niveau national. Ces constats ont aussi été faits par l'Agence française de développement qui a soutenu certains pays dans la rédaction de leurs CDN. Pour apporter une solution à ce problème, l'Agence a initié un programme intitulé « Facilité CDN » qui permettra à un certain nombre de pays, sur la base du volontariat, de bénéficier de soutiens financiers et techniques afin non seulement de réviser leurs contributions mais aussi de les mettre en œuvre. C'est donc une initiative à laquelle les États devraient adhérer pour corriger les imperfections contenues dans les contributions, entendu que l'Accord de Paris lui-même accorde aux États la possibilité d'apporter à tout moment des corrections à leurs CDN. Autre outil pour éviter ces approximations, le dialogue facilitateur prévu par la CCNUCC en 2018 devrait pouvoir parvenir à définir des règles de reportage assez précis permettant une plus grande clarté des CDN.

Le troisième niveau du processus sera la communalisation des efforts et projets. Autant les contributions africaines ont le mérite d'exister, autant leur hétérogénéité nuit à la vision de stratégie commune sur les questions climatiques tant défendue par le Groupe Africain de négociations. S'il est vrai qu'il existe une Afrique plurielle, il n'en demeure pas moins que la problématique du dérèglement climatique a des conséquences semblables dans beaucoup de pays africains. La solution réside plutôt dans la mise en commun des efforts. C'est pourquoi les initiatives sectorielles regroupant plusieurs États sont à encourager. L'accès aux énergies renouvelables, condition absolue pour un développement durable du secteur énergie bénéficie déjà de l'Initiative Africaine sur les énergies renouvelables. Cet élan doit aussi être formalisé dans le secteur agricole pour mettre fin à l'insécurité alimentaire sur le continent. Le projet Adaptation de l'Agriculture Africaine (AAA) débattu à la COP 22 de Marrakech doit pouvoir comme prévu être finalisé et adopté à la COP23 de Bonn. La communalisation des efforts et projets dans le cadre des actions climats peut aussi être mise en œuvre au niveau des ensembles régionaux. La Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ou encore, la Communauté de Développement d'Afrique Australe (SADC) devraient s'approprier ces actions à l'image de l'Union Européenne qui par exemple a produit une seule CDN commune à tous ses États membres.

Le quatrième niveau du processus est la mise en œuvre effective des mesures et engagements prévus dans les contributions. Au niveau domestique, chaque État africain doit s'atteler à traduire en politiques publiques effectives ses contributions publiées de façon souveraine. Dans chaque État les actions doivent être menées aux

---

<sup>41</sup> CDN Cameroun, page 14

<sup>42</sup> CDN Côte d'Ivoire, page 15

échelons des régions, des villes et des villages pour qu'aucune population ne souffre encore des conséquences du réchauffement climatique.

En définitive au-delà des limites qu'on peut lui reconnaître, l'Accord de Paris est un instrument qui matérialise un nouvel élan de la lutte contre les changements climatiques. Même si le Président Trump a annoncé le retrait des USA de l'accord, cela ne change en rien la façon dont l'Afrique doit penser son développement dans ce domaine.

## Bibliographie

- Aykut, Stefan C. et Dahan, Amy** (2014), « Les négociations climatiques : vingt ans d'aveuglement ? », CERISCOPE Environnement.
- Banque Européenne d'Investissement** (2011), « Le Cap Vert déploie l'énergie éolienne à grande échelle », Une minute un projet.
- Banque Mondiale** (2009), « Transfert de Technologies et changements climatiques », Fonds pour l'Environnement Mondial.
- Batenbaum, Jean-Charles** (2009), « 1979-2009 : L'histoire de trente ans de lutte contre les changements climatiques », Actualités news environnement.
- CCNUCC** (1997), Décision 1/CP.3 : Protocole de Kyoto, Kyoto, 2015.
- CCNUCC** (1997), Décision 4/CP.7 : Mise au point et transfert de technologies, Marrakech, 2001.
- CCNUCC** (2012), Décision 1/CMP.8 : Amendement de Doha, Doha, 2012.
- CCNUCC** (2012), Rapport de la Conférence des Parties sur sa dix-septième session, tenue à Durban du 28 novembre au 11 décembre 2011, New York, Nations Unies.
- CCNUCC** (2014), Rapport de la Conférence des Parties sur sa dix-neuvième session, tenue à Varsovie du 11 au 23 Novembre 2013, New York, Nations Unies.
- CCNUCC** (2015), Décision 1/CP.21 : Accord de Paris, Paris, 2015.
- CCNUCC** (2015), Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingtième session, tenue à Lima du 1er au 14 décembre 2014, New York, Nations Unies.
- CCNUCC** (2015), Rapport de synthèse sur l'effet global des contributions prévues déterminées au niveau national, New York, Nations Unies, 2015.
- Croteau, Martin** (2012), « le Canada se retire du protocole de Kyoto », La prese.ca.
- Delbosq, Anaïs** (2009), « Quelle feuille de route pour Copenhague ? », Regards croisés sur l'économie, n° 6, février, p. 246-257.
- FAO** (2016), Evaluation des ressources forestières mondiales 2015, Rome, FAO
- Gautier, Célia** (2012), « Protocole de Kyoto bilan et perspectives », Réseau Action Climat France.
- GIEC** (2001), Bilan 2001 des changements climatiques : Les éléments scientifiques, Genève, PNUE OMM.
- GIEC** (2007), Changements climatiques 2007 : rapport de synthèse, Genève, PNUE OMM.
- GIEC** (2014), Changements climatiques 2014 : rapport de synthèse, Genève, PNUE OMM.
- GIEC** (2011), Rapport spécial sur les sources d'énergie renouvelable et l'atténuation du changement climatique, Genève, PNUE OMM.
- Jouzel, Jean** (2016) « Apport et limites de la COP21 », Etudes, n°4226, avril, p7-16.
- Laferrère, Armand** (2008), « Bush et le Protocole de Kyoto », Commentaire n°123, mars, p. 933-935.
- Le Comte, Armelle** (2016), « Financement climat : Certains pays développés font vraiment la politique de l'autruche », Libération.
- Massemin, Emilie** (2015), « Climat : l'agriculture est la source d'un quart des émissions mondiales de gaz à effet de serre », Reporterre le quotidien de l'écologie.
- Michelot, Agnès** (2012), « Principe de responsabilité commune mais différenciée », Revue juridique de l'environnement, Vol.37, n°4, p. 633.
- Nations-Unies** (1992), Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, Rio, ONU.
- Nations-Unies** (2006), African Water Development Report 2006, Addis- Ababa, UN-

Water/Africa.

**Nations-Unies** (2007), « Les effets du réchauffement climatique sur la santé : Les pays en développement sont les plus vulnérables », Chroniques ONU.

**Nations Unies** (2010), « Positions africaines sur le changement climatique », Afrique renouveau.

**Nations-Unies** (2014), « Pourquoi est COP21 important pour l'Afrique ? », Commission économique pour l'Afrique.

**Organisation Internationale de la Francophonie** (2014), Guide des négociations N°15 CCNUCC, Résumé pour les Décideurs, Québec, Institut de la Francophonie pour le développement, novembre 2014, 53 pages.

**PNUE** (2013), Africa's Adaptation Gap, adaptation challenges and costs for Africa, 2013, Nairobi, PNUE.

**Présidence COP21** (2016), *Initiative Africaine pour les énergies renouvelables*, Paris, COP21 CMP11.

**Quenault, Béatrice** (2006) « Protocole de Kyoto et gouvernance écologique mondiale : enjeux et perspectives des Engagements post-2012 », Mondes en développement n°136, p. 29-47.

**Sciences et Avenir** (2015), « Les énergies renouvelables, incontournables pour limiter le réchauffement climatique », Nature et environnement.

**Varet, Jacques** (2015), « La géothermie en Afrique de l'est », Encyclopédie du développement durable.

## Glossaire

- AAA** : Adaptation de l'Agriculture Africaine  
**AFD** : Agence Française de Développement  
**AOSIS** : Alliance des petits États insulaires  
**CCNUCC** : Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques  
**CDN** : Contribution Déterminée au Niveau National  
**CEDEAO** : Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest  
**COP** : Conférence des parties à la Convention  
**CPDN** : Contribution Prévues Déterminées au Niveau national  
**EnR** : Energies Renouvelables  
**EPA** : Agence de protection environnementale des USA  
**GES** : Gaz à Effet de Serre  
**GIEC** : Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat  
**MDP** : Mécanisme de Développement Propre  
**ONG** : Organisation Non Gouvernementale  
**PNUE** : Programme des Nations Unies pour l'Environnement  
**SADC** : Communauté de Développement d'Afrique Australe

**Ecole nationale  
d'administration**

 Ena\_fr  
 EcoleNationale  
Administration  
[www.ena.fr](http://www.ena.fr)

1 rue Sainte-Marguerite  
67080 Strasbourg Cedex  
+33 (0)3 88 21 44 44

2 avenue de l'Observatoire  
75272 Paris Cedex 06  
+33 (0)1 44 41 85 00