



Renforcement de capacité des ONG francophones

Les enjeux climat pour l'après 2012

Adaptation | Energie | Déforestation



Acronymes

A

AIE : Agence internationale de l'énergie
APD : Aide publique au développement

C : Carbone

C

CCAA : Climate Change Adaptation in Africa
CCD : Convention sur la lutte contre la Désertification
CCNUCC : Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique
CO2 : Dioxyde de carbone
COP : Conférence des Parties à la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique
CRDI : Centre de Recherche sur le Développement International (Canada)

D

DAR : Dispositif d'allocation des ressources
DSRP : Document de stratégie de réduction de la pauvreté

F

FA : Fonds pour l'adaptation
FAO : Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FCPF : Forest Carbon Partnership Facility
FEM : Fonds pour l'environnement mondial
FMI : Fonds monétaire international
FPMA : Fonds pour les pays les moins avancés
FSCC : Fonds spécial pour les changements climatiques

G

GES : Gaz à effet de serre
GIEC : Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat
GPL : Gaz de pétrole liquéfié
Gt : Gigatonne

I

IIED : International Institute for Environmental Development

M

MDP : Mécanisme pour un développement propre
MOP : Réunion des Parties au Protocole de Kyoto

O

OCDE : Organisation de coopération et de développement économique
OMD : Objectifs du millénaire pour le développement
ONG : Organisations non gouvernementales

P

PANA : Programmes d'Action Nationaux d'Adaptation (aux changements climatiques)
PED : Pays en développement
PMA : Pays les moins avancés
PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE : Programme des Nations Unies pour l'environnement
PTN : Programme de travail de Nairobi

Q

QAR : Quatrième Rapport d'évaluation du GIEC

R

RED : Réduction des Emissions liées à la Déforestation
REDD : Réduction des Emissions liées à la Déforestation et à la Dégradation des forêts
RFA : Redevance Forestière Annuelle

S

SBI : Organe subsidiaire de mise en œuvre
SD PAMs : mesures et politiques de développement durable
SPA : Strategic Priority on Adaptation (fonds d'affectation spéciale du FEM)

U

UE : Union européenne
UICN : Union pour la conservation de la nature

V

VARG : Vulnerability and Adaptation Resources Group

SOMMAIRE

Préface	2
1 QUELLE REPONSE INTERNATIONALE POUR RELEVER LE DEFI DE L'ADAPTATION ?	4
PARTIE 1. Changements climatiques et adaptation : notions de base	4
1.1 Les impacts des changements climatiques	4
1.2 Qu'est-ce que la vulnérabilité et qui/où sont les plus vulnérables ?	5
1.3 Le cadre conceptuel de l'adaptation	6
1.4 Les stratégies d'adaptation	6
1.5 L'adaptation sur le terrain : état des lieux	7
PARTIE 2. CCNUCC et enjeux internationaux autour de l'adaptation	8
2.1 Le traitement de l'adaptation au sein de la CCNUCC	8
2.2 Les mécanismes financiers de la Convention et du Protocole et les PANA	9
2.3 Liens entre adaptation et aide au développement	10
2.4 L'état des négociations actuelles	11
2.5 Enjeux pour les négociations « après 2012 »	11
Conclusion	12
2 QUELLES PERSPECTIVES POUR L'ACCES A L'ENERGIE DANS LES PAYS AFRICAINS ?	13
PARTIE 1. Le contexte énergétique en Afrique	13
1.1 La situation actuelle	13
1.2 Les enjeux liés à l'énergie	16
1.3 Les voies à poursuivre pour un accès accru des populations aux services énergétiques modernes	17
PARTIE 2. Les mécanismes de lutte contre le changement climatique existants : application au domaine de l'énergie	19
2.1 Les différents outils de la CCNUCC et du protocole de Kyoto	19
2.2 Evaluation des mécanismes	21
PARTIE 3. Les enjeux pour les négociations post-2012	23
3.1 Les priorités pour les pays africains	23
3.2 Améliorer les outils existants	23
3.3 Mettre en place des instruments novateurs	24
3.4 Intégrer de nouvelles approches	25
Conclusion	25
3 LES ENJEUX DE LA DEFORESTATION EVITEE	26
PARTIE 1. Définitions et chiffres clés	26
1.1 Quantité de carbone stockée dans les forêts	26
1.2 Notion de « puits » et de « stocks » de carbone	27
1.3 Quantité de carbone émise par la déforestation	27
1.4 Discussions autour de la définition d'une forêt	29
PARTIE 2. Causes directes et sous-jacentes de la déforestation et évaluation du coût pour ralentir ou stopper la déforestation	30
2.1 Les causes variables de la déforestation	30
2.2 Evaluation du coût pour ralentir ou stopper la déforestation	31
PARTIE 3. Enjeux et luttes d'intérêts autour de la « déforestation évitée »	32
3.1 Les principaux points de convergence	32
3.2 Les principaux points de divergence	33
Conclusion	35
4 COMPTE RENDU DE L'ATELIER « LES ENJEUX CLIMAT DE L'APRÈS 2012 »	36
PARTIE 1. Journée de 3 septembre : accès à l'énergie dans les pays africains	36
PARTIE 2. Journée de 4 septembre : adaptation aux changements climatiques	38
PARTIE 3. Journée de 5 septembre : déforestation évitée	40
Liste des participants à l'atelier de Dakar	42
Annexes	
Annexe 1 - Etapes de l'élaboration d'un Plan d'Action National pour l'Adaptation	43
Annexe 2 - Résumé de l'évolution de l'adaptation dans les négociations internationales climat	43
Annexe 3 - Procédure de validation et d'enregistrement des projets MDP	44

PREFACE

Suite à la COP11/MOP1 de Montréal, fin 2005, la Communauté internationale s'est lancée dans un nouveau cycle de négociation destiné à donner corps à une deuxième période d'application du protocole de Kyoto qui devra débuter en 2012.

Ces discussions offrent une occasion sans précédent de s'interroger sur les faiblesses actuelles du régime international de lutte contre le changement climatique et sur les moyens de l'améliorer. Les différentes parties prenantes, Etats comme société civile, ont la possibilité de se montrer inventifs quant à la future architecture du Protocole.

Cependant, prendre pleinement part à ces négociations et proposer une alternative requièrent des connaissances et des compétences préalables. Ce sont ces connaissances et compétences que le Réseau Action Climat-France (RAC-F) a souhaité renforcer.

Pour cela, le RAC-F a lancé depuis la conférence de Nairobi, fin 2006, un projet avec deux partenaires francophones : ENDA (Dakar) et Equiterre (Montréal), projet soutenu par la direction générale de la coopération internationale et du développement du Ministère des Affaires Etrangères français et par ENDA.

Il a pour objectif de « renforcer les capacités des organisations non gouvernementales (ONG) francophones dans le contexte des négociations après-2012 » en s'appuyant sur une démarche commune, celle d'élaborer conjointement des notes de position sur trois sujets essentiels qui, à l'heure actuelle, n'ont toujours pas trouvé de réponse adéquate au sein des traités existants : l'adaptation aux impacts du changement climatique, l'accès à l'énergie dans les pays africains et la déforestation évitée.

L'ensemble des positions a été présenté et discuté à l'occasion d'un atelier de travail organisé par ENDA, à Dakar, du 3 au 6 septembre, en présence de nombreux représentants d'ONG, notamment d'Afrique de l'Ouest. Le compte-rendu de cet atelier figure à la fin du présent document.

Le travail entre ONG francophones est un avantage : l'anglais, langue de travail des instances internationales, peut constituer un frein à la pleine participation de certaines parties prenantes. Dégagés des contraintes linguistiques, les représentants de ces ONG ont travaillé librement à la construction de positions fortes.

Le présent document reprend ces positions qui seront défendues par les ONG francophones à l'occasion de la COP13/MOP3 de Bali en décembre 2007, à la fois auprès des décideurs politiques mais également auprès du réseau des ONG internationales.

Morgane Créach
Réseau Action Climat-France



Jean-Philippe Thomas, Isabelle Niang et Morgane Créach

Note rédigée par Richard CONNOR, chef scientifique, UNISFERA.

Introduction

Depuis le Sommet de la Terre en 1992, les recherches scientifiques portant sur l'évolution du climat nous ont beaucoup renseignés sur les origines et les impacts des changements climatiques. Par exemple, nous savons aujourd'hui que les émissions de gaz à effet de serre (GES) d'origine anthropique ont contribué directement au réchauffement planétaire¹. De plus, nous savons d'où proviennent ces émissions – de quels pays et de quels secteurs économiques. Le système climatique de la Terre a été perturbé à un tel point que plusieurs symptômes des changements climatiques se manifestent déjà : augmentation des températures atmosphériques et océaniques, fonte des glaces et du pergélisol arctique, augmentation de la fréquence et de l'intensité des cyclones tropicaux, épisodes plus longs et plus fréquents de canicules et de sécheresses, etc.

L'adaptation n'est donc pas une option, mais une nécessité. Les personnes et les communautés les plus pauvres sont très souvent les plus vulnérables aux changements climatiques. Elles ont des besoins importants en aide et en soutien afin d'accroître leur capacité d'adaptation, tout en assurant leur développement et leur survie. Les négociations entourant la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et le Protocole de Kyoto offrent une tribune exceptionnelle pour faire connaître les besoins en adaptation et pour mettre en avant des propositions concrètes de mécanismes de financement et de renforcement de capacités qui permettront aux personnes et aux collectivités les plus vulnérables d'accroître leur capacité d'adaptation. De plus, ces négociations s'intensifient à la lumière de la fin de la première période d'engagement du Protocole de Kyoto prévue en 2012.

Cependant, à l'heure actuelle, l'adaptation ne reçoit pas le degré d'attention qu'elle mérite, et certains obstacles bloquent la progression du dossier. D'abord, les mécanismes de financement liés à l'adaptation sont à la fois inadéquats et inéquitables. Plusieurs pays « grand émetteurs », comme les États-Unis et l'Australie, ne contribuent pas au financement des projets d'adaptation dans les pays en développement étant donné que les contributions sont volontaires, situation qui va à l'encontre du principe « pollueur payeur ». Pourtant, les Parties à la Convention ont contracté des obligations juridiques en matière d'adaptation et de transfert de technologies. Il existe donc une base à partir de laquelle l'importance de l'adaptation pourrait être reconnue au même titre que celle de l'atténuation, et ainsi bénéficier de l'appui politique nécessaire à sa mise en œuvre concrète dans les pays les plus vulnérables.

Un autre obstacle à l'adaptation découle de la nature floue du lien entre l'adaptation et l'aide au développement. Dans les deux cas, on prône le renforcement des capacités et les approches ascendantes afin de réduire la vulnérabilité des populations et d'accroître leur résilience devant différentes sources de pressions : environnementales, économiques, politiques... Et effectivement, on assiste à un rapprochement de plus en plus net entre l'aide au développement et l'adaptation, plusieurs bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux cherchant à appuyer des « projets de développement intégrant l'adaptation ». Mais les besoins en adaptation sont tellement importants, particulièrement dans les pays les moins avancés (PMA), qu'il faut trouver d'autres mécanismes pour en assurer la mise en œuvre. Les négociations entourant la CCNUCC et le Protocole de Kyoto nous en offrent justement l'occasion.

Le présent document vise à appuyer la réflexion des ONG francophones qui participent aux négociations internationales sur les changements climatiques. Une attention particulière est portée à la situation des pays africains. Le texte est divisé en deux parties. La première décrit brièvement les impacts des changements climatiques et présente quelques notions de base concernant l'adaptation et la vulnérabilité, en s'intéressant particulièrement aux PMA. La seconde partie porte sur la CCNUCC et sur la place qu'occupe l'adaptation au sein des négociations internationales sur le changement climatique.

1 - Le GIEC fait cette affirmation avec un niveau de certitude de 90 %.

I. Changement climatique et adaptation : notions de base

1.1 Les impacts des changements climatiques

Selon les meilleures estimations du Groupe d'experts inter-gouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), les températures moyennes à la surface de la Terre augmenteront de 1,8 à 4,0°C d'ici la fin du siècle. De telles élévations de température auront des conséquences importantes au sein des différents systèmes physiques et biologiques de la Terre. Les prévisions du dernier rapport du GIEC quant aux impacts des changements climatiques se résument comme suit :

Ressources hydriques

D'ici 2050, les projections du débit moyen annuel des rivières et de la disponibilité en eau montrent une augmentation de 10 à 40 %, aux hautes latitudes et dans certaines zones tropicales humides, et une diminution de 10 à 30 % dans certaines régions sèches des latitudes moyennes et tropicales arides, dont certaines manquent déjà d'eau. D'ici 2020, sur le continent africain, entre 75 et 250 millions de personnes seront soumis à un stress hydrique accru dû aux changements climatiques !

Avec l'intensification du cycle de l'eau, les régions les plus humides, comme le bassin du Congo, recevront davantage de précipitations, ce qui fera augmenter les risques d'inondation pour ces régions et pour d'autres, déjà vulnérables à cet égard, tel que le Mozambique. Ces impacts auront de graves conséquences sur la sécurité des infrastructures déjà en place, sur la santé humaine et sur le développement des communautés rurales et urbaines.

D'autre part, les régions arides et semi-arides telles que le Maghreb et le Sahel, où la disponibilité en eau potable présente déjà de graves lacunes, seront davantage asséchées, ce qui aura de graves incidences sur la productivité agricole et la sécurité alimentaire. L'intensité et la durée des périodes de sécheresse augmenteront, et les territoires touchés par la sécheresse s'élargiront probablement.

Écosystèmes

La résilience de nombreux écosystèmes sera certainement dépassée au cours de ce siècle par une combinaison sans précédent des changements climatiques et des perturbations qui en découlent (exemple : inondations, sécheresses, incendies, invasions d'insectes, acidification des océans) avec d'autres facteurs de changements à l'échelle mondiale (utilisation des sols, pollution et surexploitation des ressources). 20 à 30% des espèces végétales et animales seront probablement menacées d'extinction si l'augmentation de la température moyenne mondiale dépasse 1,5 à 2,5°C.

Au delà de ce seuil, les projections montrent des changements importants dans la structure et la fonction des écosystèmes, les interactions écologiques entre les espèces et les aires de répartition de celles-ci, avec des conséquences principalement négatives pour la biodiversité et les biens et services liés aux écosystèmes, tels que les stocks en eau et en produits alimentaires.

Agriculture

Dans beaucoup de régions et de pays africains, la production agricole devrait être sévèrement affectée par le changement climatique. Les zones cultivables, la longueur des saisons de croissance et les potentiels de rendement devraient diminuer, en particulier dans les zones marginales, arides et semi-arides.

Dans les régions tropicales sèches, les projections montrent des rendements agricoles décroissants, même dans le cas de faibles élévations locales de température (1 à 2°C), ce qui augmentera le risque de famines. Les augmentations de la fréquence des sécheresses et des inondations auront une influence négative sur la production locale, particulièrement sur l'agriculture de subsistance.

Dans pratiquement toutes les régions d'Afrique, la sécurité alimentaire et le développement seront touchés, sauf si d'importantes activités d'adaptation sont mises en place.

Systèmes côtiers et zones de faible altitude

Les projections montrent que les régions côtières seront exposées à des risques croissants notamment, d'érosion côtière, d'inondations et de salinisation, en raison des changements climatiques et de la hausse du niveau de la mer. Cet effet sera aggravé par l'accroissement de la pression humaine sur ces régions.

D'après les simulations, il est probable que dans les années 2080, des dizaines de millions de personnes supplémentaires seront touchées chaque année par des inondations dues à l'élévation du niveau de la mer. Les zones très peuplées et de faible altitude, déjà confrontées à d'autres défis tels que les cyclones ou l'affaissement local de la côte, sont particulièrement à risque. Le nombre de personnes touchées sera plus important dans les zones deltaïques (Nil, Niger en particulier) et les petites îles seront particulièrement vulnérables.

Santé

Les changements climatiques nuiront probablement à l'état de santé de millions de personnes, particulièrement à celui des habitants des PMA qui ont une faible capacité d'adaptation, par :

- Un accroissement de la malnutrition et de ses conséquences (p. ex., croissance et développement des enfants) ;
- Un accroissement du nombre de décès, de maladies et d'accidents dus aux vagues de chaleur, aux inondations, aux tempêtes, aux incendies et aux sécheresses ;
- Un accroissement des maladies diarrhéiques ;
- Un accroissement de la fréquence des maladies cardiorespiratoires dues à des concentrations plus élevées d'ozone au voisinage du sol, liées aux changements climatiques ;
- Une modification de la répartition spatiale de certains vecteurs de maladies infectieuses et parasitaires (malaria, méningite, etc.).

1.2 Qu'est-ce que la vulnérabilité et qui/où sont les plus vulnérables ?

La vulnérabilité est fonction de trois éléments : l'exposition du système (ou le risque), la sensibilité du système et la capacité du système à s'adapter (notamment sa résilience).

Le GIEC précise cette définition dans le contexte des changements climatiques : « le degré auquel un système est sensible à des effets néfastes des changements climatiques ou capable d'y faire face, y compris les effets de la variabilité du climat et de ses extrêmes. La vulnérabilité est fonction de la nature, de l'ampleur et du rythme de la variation du climat à laquelle le système considéré est exposé, de la sensibilité de ce système et de sa capacité d'adaptation ».

Pour les PMA, où les systèmes sociaux et économiques sont déjà parmi les plus faibles du monde, les changements climatiques accroissent le risque (plus d'exposition), alors que les capacités du système à s'adapter diminuent. Dans plusieurs cas, on peut parler d'une fragilisation des milieux naturels (raréfaction du couvert végétal en zones arides, déforestation massive et pertes de biodiversité en zones humides, réduction ou abandon de pratiques régénératrices telles que la jachère et la transhumance, mise en culture de terres marginales, concentration du bétail sur des espaces réduits, etc.) qui entraîne une réduction importante de la capacité d'adaptation².

Ainsi, les PMA et la plupart des pays d'Afrique sont particulièrement vulnérables aux changements climatiques et à la variabilité climatique. Cette vulnérabilité est due au fait que leurs économies dépendent d'activités étroitement liées au climat, principalement les cultures sous pluies (= cultures non irriguées) et l'exploitation des ressources naturelles (dont la surexploitation peut faire augmenter la vulnérabilité). Cette vulnérabilité est souvent accentuée par une pauvreté endémique, des infrastructures défectueuses, un degré élevé d'analphabétisme et des conflits de diverses natures.

Enfin, il est important de noter que, même si ce sont les collectivités les plus pauvres des PMA qui sont les plus vulnérables, les impacts auxquels elles seront assujetties auront des répercussions beaucoup plus larges.

Par exemple, lorsque les événements climatiques extrêmes deviennent plus intenses et/ou plus fréquents, leurs coûts économiques et sociaux augmentent, et ces augmentations seront substantielles dans les régions les plus directement touchées. Toutefois, les conséquences des changements climatiques s'étendent depuis les régions et secteurs directement touchés vers d'autres régions et secteurs suivant un système de relations multiples et complexes, notamment au travers de déplacements de populations.

La description de la notion de vulnérabilité citée ci-dessus révèle le cercle vicieux dans lequel se trouvent les PMA : **les changements climatiques constituent un obstacle de taille à leur développement, et leur faible niveau de développement accentue leur vulnérabilité aux changements climatiques.**

Les communautés africaines les plus vulnérables, selon le GIEC

« De nouvelles études confirment que l'Afrique est un des continents les plus vulnérables à la variabilité et aux changements climatiques, à cause des multiples pressions qu'elle subit et de sa faible capacité d'adaptation. On observe une certaine adaptation à la variabilité climatique actuelle ; cependant, celle-ci risque d'être insuffisante face aux changements climatiques futurs. »

« A l'échéance 2020, les projections indiquent que 75 à 250 millions de personnes seront exposées à une augmentation du stress hydrique lié aux changements climatiques. Si ce changement est couplé à une demande d'eau accrue, il influera négativement sur les moyens de subsistance et aggravera les problèmes liés à l'eau. »

« Selon les projections, la production agricole, y compris l'accès à la nourriture, dans de nombreux pays et régions africaines est sévèrement compromise par les changements et la variabilité climatiques. On s'attend à des réductions des surfaces propres à l'agriculture, de la longueur des périodes de croissance et du potentiel de production, particulièrement en marge des zones semi-arides et arides. Cela aurait un effet négatif supplémentaire sur la sécurité alimentaire et aggraverait la malnutrition sur le continent. Dans certains pays, les rendements des productions non irriguées pourraient être réduits de plus de 50 % d'ici 2020. »

« La production locale de nourriture sera touchée défavorablement par la décroissance des ressources halieutiques dans les grands lacs à cause de l'élévation des températures de l'eau, qui pourra être exacerbée par la surpêche. »

« Dans les zones côtières, les coûts d'adaptation pourraient représenter au moins 5 à 10 % du Produit Intérieur Brut. Les mangroves et les récifs coralliens devraient se dégrader encore, ce qui aura des conséquences sur les pêches et le tourisme. »

GIEC, 2007

² - Selon le GIEC, la capacité d'adaptation est « la capacité d'un système à s'ajuster aux changements climatiques (y compris la variabilité climatique et les extrêmes) et à des dommages potentiels modérés, à tirer parti des occasions et à faire face aux conséquences. »

1.3 Le cadre conceptuel de l'adaptation

Dans le contexte des changements climatiques, la notion d'adaptation se réfère à tout ajustement apporté aux systèmes naturels ou humains pour répondre aux impacts avérés ou prévus des changements climatiques.

L'adaptation est l'ensemble des pratiques développées et mises en œuvre par les sociétés pour pérenniser leur existence au cours du temps, notamment pour traverser des périodes de crise. Les modes d'adaptation sont variables d'une société et d'un contexte à l'autre, mais ils doivent tenir compte des moyens de subsistance des populations et du niveau de développement des pays. Les communautés locales ont donc un rôle important à jouer dans l'élaboration des stratégies d'adaptation car elles connaissent leurs milieux naturels, sociaux et économiques, et ce sont elles qui sont le mieux placées pour prendre les décisions qui répondront à leurs besoins³.

Les activités d'adaptation peuvent prendre plusieurs formes, selon la nature et l'intensité des impacts négatifs à réduire et selon les outils et les capacités disponibles.

Les mesures structurelles⁴, qui emploient principalement des méthodes physiques et/ou technologiques, ont pour objectif de contrer les impacts climatiques et leurs conséquences. Cette catégorie comprend, par exemple, la construction et l'exploitation de toute infrastructure liée à la gestion des ressources hydriques (digues de contrôle des inondations, barrages et réservoirs pour accroître les réserves d'eau, désalinisation, systèmes d'irrigation efficace...). Citons également les méthodes de construction (choix de matériaux résistants, efficacité énergétique des bâtiments), les pratiques et techniques agricoles durables (protection des sols contre l'érosion, maintien du bilan hydrique, choix de semences adaptées ou de cultures résistantes) et les ouvrages visant à combattre l'érosion côtière (murs de protection, brise lames, etc.).

Les approches structurelles peuvent être très coûteuses et nécessitent des engagements gouvernementaux qui doivent

s'accompagner, pour la majorité des PED, de sources de financement étrangères. De plus, la participation du public et des communautés affectées est nécessaire tout au long de leur élaboration et de leur mise en œuvre afin d'assurer que les projets répondent aux véritables besoins des collectivités et pour assurer le transfert des capacités techniques et scientifiques, essentielles à leur fonctionnement sur le long terme.

Les mesures non structurelles visent à modifier le comportement des individus, des communautés et des gouvernements, pour accroître leur capacité d'adaptation. On peut citer les instruments administratifs, politiques et juridiques (PANA, politiques d'aménagement du territoire et de gestion des sols et des catastrophes, plans de gestion des ressources naturelles), les mécanismes financiers de partage du risque (diversification économique, micro-assurance) et les mécanismes d'éducation, de formation et d'information.

Les approches non structurelles sont tout aussi importantes que les approches structurelles. Pour les pays et les communautés les plus pauvres, qui n'ont pas les ressources financières nécessaires pour entreprendre d'importants projets structurels, les approches non structurelles ont l'avantage d'être moins coûteuses. Dans certains cas, elles peuvent cependant être insuffisantes pour faire face aux impacts des changements climatiques.

La participation du public et des communautés est essentielle à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets d'adaptation non structurels qui, à long terme, augmenteront leur capacité d'adaptation en leur permettant de mieux gérer leurs économies et leurs ressources naturelles.

Ces deux approches ne sont pas mutuellement exclusives, mais au contraire, complémentaires. Ainsi, toute stratégie d'adaptation combine différentes mesures (structurelles et non structurelles) dans le but de réduire la vulnérabilité et d'accroître les capacités d'adaptation des pays, communautés et individus.

1.4 Les stratégies d'adaptation

La première étape dans l'établissement d'une stratégie d'adaptation est l'étude des impacts potentiels qui peuvent viser les systèmes naturels et humains. Dans le cas des changements climatiques, cela nécessite des connaissances approfondies sur l'évolution future du climat et sur la manière dont cette évolution influera sur les différents régimes météorologiques, hydriques, océaniques, éoliens, etc.

Ces études sont principalement fondées sur des projections climatiques à long terme qui demandent une capacité numérique importante, que ne possèdent pas la grande majorité des PMA. Ils peuvent toutefois se tourner vers des modèles d'instituts de recherche internationaux ou vers d'autres sources, comme le GIEC. Il faut cependant envisager comment renforcer/développer les compétences présentes en Afrique

afin de générer des modèles climatiques régionaux prenant en compte les spécificités météorologiques des régions.

Une fois les impacts identifiés, la 2^e étape est l'évaluation de la vulnérabilité (exposition, sensibilité, capacité d'adaptation) des secteurs clés (agriculture, eau, côtes, foresterie, santé...) et établissement de leurs possibilités d'adaptation.

La dernière étape est l'étude de faisabilité qui établit les coûts/bénéfices des différentes options d'adaptation et analyse la possibilité d'intégrer certaines mesures d'adaptation dans d'autres programmes stratégiques de développement (stratégies nationales pour la réduction de la pauvreté, politiques nationales de l'eau...)⁵.

3 - Ici on cherche à soulever l'importance de l'approche « bottom-up » en adaptation, ou « adaptation ascendante », ainsi que le principe de la subsidiarité.

4 - En anglais, on parle de mesures « hard » (structurelles) et « soft » (non structurelles).

5 - Voir Section 2.2, Encadré no 3, pour les étapes de l'élaboration d'un PANA.

1.5 L'adaptation sur le terrain : état des lieux

Dans les régions naturellement soumises à une variabilité climatique importante, les populations ont développé depuis des siècles des techniques d'adaptation spécifiques. Plus récemment, on a assisté à l'émergence de nouvelles formes d'adaptation, et à la reconnaissance parfois tardive de la pertinence des techniques plus anciennes⁶:

- ° La diversification des activités économiques ou des revenus, visant à faire face à l'imprévisibilité des récoltes ;
- ° Le renforcement de l'association entre l'agriculture et l'élevage ;
- ° La mise en place de variétés plus tolérantes à la sécheresse et l'emploi de variétés précoces ;
- ° La gestion des forêts, par la promotion des foyers améliorés et la gestion participative de périmètres forestiers villageois ;
- ° La gestion de l'eau domestique et agricole (nouvelles pratiques locales de maîtrise et de stockage des eaux pluviales)
- ° La gestion des écosystèmes marins et côtiers (conservation et valorisation) ;
- ° Le pastoralisme et les migrations.

En fait, plusieurs projets d'adaptation ont été mis en œuvre (ou sont en cours) dans les PMA, souvent par des agences de coopération (et/ou de développement), bilatérales et multilatérales.

Exemples

Projet RIPIECSA⁷

Le projet RIPIECSA, cible les capacités d'adaptation des sociétés d'Afrique de l'Ouest à la variabilité climatique et à ses impacts sur la disponibilité des ressources renouvelables et s'appuie sur les résultats du projet AMMA (Analyse Multidisciplinaire de la Mousson Africaine). Le but de ce projet est d'identifier et de documenter scientifiquement, avec la participation de la société civile, des politiques d'adaptation aux changements climatiques susceptibles d'être adoptées par les gouvernements et les communautés. Témoinant de l'importance de la participation locale et tenant compte du contexte social spécifique de l'Afrique, la démarche interdisciplinaire et participative des projets de recherche du projet RIPIECSA entend favoriser la combinaison des sciences sociales, de l'environnement et du climat, et notamment les interactions qui existent entre ces trois domaines de recherche.

ACCCA⁸

L'ACCCA repose sur des projets pilotes qui cherchent à renforcer la capacité des différentes municipalités et collectivités locales à choisir des stratégies d'adaptation à partir de la participation publique et du partage des connaissances, afin de prendre des décisions efficaces pour réduire leur vulnérabilité.

La mise en œuvre d'activités d'adaptation nécessite la participation des populations locales. Non seulement parce que ce sont elles qui sont les plus vulnérables, mais aussi parce que ce sont elles qui connaissent le mieux le terrain, les ressources locales ainsi que les caractéristiques socioculturelles qui régissent les interactions humaines. Pour cette raison, on parle de plus en plus souvent de « projet d'adaptation communautaire »⁹.

Cette observation soulève deux obstacles fondamentaux pour l'adaptation: les actions visant à réduire la vulnérabilité doivent être menées localement, tandis que la planification des activités par priorités se fait généralement à l'échelle nationale (ex : les PANA) ce qui nécessite d'assurer le lien et la cohérence entre ces différents niveaux. De plus, l'allocation des ressources financières découle principalement des négociations internationales et passe par les structures nationales (généralement les Ministères de l'Environnement) ce qui pose la question de la nécessité de financements accessibles directement au niveau local pour les associations communautaires, les structures décentralisées de l'Etat, les ONG et les autres structures représentant les communautés locales.



6 - Voir : Adaptation et lutte contre la désertification, OSS et GTZ, Tunis, 2007.

7 - Recherche interdisciplinaire et participative sur les interactions entre les écosystèmes, le climat et les sociétés d'Afrique de l'Ouest (RIPIECSA)

8 - Advancing Capacity to support Climate Change Adaptation (ACCCA)

9 - « Community-based adaptation »

II. CCNUCC et enjeux internationaux autour de l'adaptation

2.1 Le traitement de l'adaptation au sein de la CCNUCC

La Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) fut une des trois conventions adoptées au Sommet de la Terre de Rio, en 1992¹⁰. Désormais ratifiée par 189 pays, la CCNUCC reconnaît l'existence des changements climatiques d'origine humaine et désigne les pays industrialisés comme principaux responsables pour lutter contre ce phénomène. Elle a fixé un objectif ultime : « la stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique ». Et cela, en convenant « d'atteindre ce niveau dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable ».

Dès le début, les négociations de la CCNUCC, tout comme la recherche sur les changements climatiques, ont porté sur les moyens de stabiliser ou de réduire les émissions de gaz à effet de serre (« atténuation ») qui sont à l'origine du réchauffement climatique.

Des objectifs précis de réduction de GES ont fait l'objet de discussions ayant abouti en 1997 au Protocole de Kyoto, par lequel certains pays industrialisés se sont engagés à respecter des quotas de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre, et ce, pour la première période dite « d'engagement », de 2008 à 2012. Si le Protocole de Kyoto traitait pour une grande part des questions liées aux obligations des pays développés – fixation des objectifs d'une part, et des principes permettant de les atteindre d'autre part –, ce n'est que pendant la COP6 (2001) et surtout la COP7 (2002) que les négociations ont réellement commencé à se soucier de la préoccupation majeure des pays du Sud, à savoir l'adaptation¹¹.

Un des obstacles fondamentaux à l'avancement de l'adaptation dans le cadre des négociations de la CCNUCC fut (et demeure) la difficulté qu'ont certains pays « grands émetteurs » de GES à reconnaître leur responsabilité à l'égard des impacts des changements climatiques et, par conséquent, leur responsabilité de dédommager les pays en développement en finançant leurs efforts d'adaptation.

Pourtant, la CCNUCC offre des directives assez claires au sujet de la responsabilité des Parties.

Les obligations quant à la prise en charge des impacts des changements climatiques dans la CCNUCC

Puisque les changements climatiques toucheront tous les pays, l'Article 4.1 (e) de la Convention reconnaît que toutes les Parties sont responsables de « préparer, en coopération, l'adaptation à l'impact des changements climatiques... ». Ensuite, guidé par le principe de l'équité, l'Article 3.1 de la Convention dispose qu'il « appartient aux pays développés Parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et de leurs effets néfastes. »

La nécessité de tenir compte du niveau de vulnérabilité exceptionnel de certains pays en développement est reconnu par l'Article 3.2 de la Convention : « Il convient de tenir pleinement compte des besoins spécifiques et de la situation spéciale des pays en développement parties, notamment de ceux qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques. »

L'Article 4.5 oblige les pays développés Parties à « encourager, faciliter et financer le transfert ou l'accès de technologies et de savoir-faire écologiquement rationnels » aux pays en développement, et « de soutenir le développement et le renforcement des capacités et technologies propres aux pays en développement Parties ». L'inclusion du terme « propres » dans l'Article 4.5 indique que les pays en développement sont les mieux placés pour évaluer leurs besoins en fonction des connaissances et des technologies déjà disponibles chez eux.

Enfin, l'Article 4.8 incite les Parties à « étudier les mesures, concernant notamment le financement, l'assurance et le transfert de technologies, visant à répondre aux besoins et aux préoccupations spécifiques des pays en développement Parties devant les effets néfastes des changements climatiques et l'impact des mesures de riposte », tout en indiquant des catégories de pays (p. ex. les petits pays insulaires et les pays dont l'économie est fortement dépendante des combustibles fossiles) qui pourraient être particulièrement touchés par les impacts des changements climatiques.

Ces articles de la Convention renforcent le lien entre la responsabilité quant aux effets néfastes des changements climatiques et les engagements techniques et financiers des pays développés envers les pays en développement. De plus, compte tenu de la complexité des facteurs sociaux, culturels, économiques, politiques et environnementaux qui influent sur l'adaptation, il est clair que dans la majorité des cas, ce sont les pays en développement qui sont les mieux placés pour évaluer leurs propres stratégies d'adaptation.

10 - Les autres étant la Convention sur la biodiversité et la Convention sur la lutte contre la désertification.

11 - Un résumé de l'évolution de l'adaptation dans la négociation de la CCNUCC est présenté à l'Annexe 1 de ce rapport.

2.2 Les mécanismes financiers de la Convention et du Protocole et les PANA

La COP7 de Marrakech (2002) a conduit à la décision de créer trois fonds :

Le Fonds spécial pour les changements climatiques (FSCC) finance des activités liées au changement climatique dans les domaines de l'adaptation, du transfert de technologies, de l'énergie, du transport, de l'industrie, de l'agriculture-foresterie, de la gestion des déchets et de la diversification économique. Ce fonds doit compléter d'autres mécanismes de financement pour la mise en œuvre de la Convention.

Le FSCC est administré par le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM). Au 30 avril 2007, 13 pays avaient promis d'allouer un total de 62 millions de dollars américains (M\$ US) au FSCC. 17,1 M\$ US avaient d'ores et déjà été alloués à des projets¹². Le FSCC est financé par les contributions volontaires de divers pays industrialisés de l'Annexe I de la Convention. Le Royaume-Uni, le Canada, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Danemark en sont les principaux bailleurs de fonds (à plus de 75%), tandis que ni l'Australie ni les États-Unis ne contribuent à son financement !

Le Fonds pour les pays les moins avancés (FPMA) a été établi dans le but de financer un programme de travail visant à aider les PMA à la préparation et à la mise en œuvre de leurs Programmes d'Action Nationaux d'Adaptation (PANA).

Le FPMA est aussi administré par le FEM. Le 30 avril 2007, le FPMA avait bénéficié des promesses de financements de 70 donateurs pour un total de 115,8 M\$ US, dont 9,8 M\$ avaient été alloués, laissant 52,1 M\$ de toujours disponibles dans le Fonds¹³. Tout comme pour le FSCC, le financement du FPMA est volontaire, avec la majorité des fonds octroyés par l'Allemagne, le Canada et le Danemark. L'Australie et les États-Unis ne contribuent pas à son financement.

Le FPMA est nettement insuffisant pour que soit assurée la mise en œuvre des stratégies et des actions d'adaptation répertoriées dans les PANA.

Le Fonds pour l'adaptation (FA) a été établi pour financer des projets et des programmes d'adaptation « concrets » dans les pays en développement qui sont Parties au protocole de Kyoto. Le FA sera principalement financé par un prélèvement de 2% sur les crédits issus du MDP. La valeur des ressources provenant du prélèvement sur les crédits MDP devrait être comprise entre 160 M\$ et 950 M\$, entre 2008 et 2012. L'organisme qui sera chargé d'administrer le FA n'a pas encore été désigné.

Selon certains observateurs¹⁴, l'adaptation dans les pays non industrialisés coûtera aux alentours de 10 milliards de dollars¹⁵. Même si l'on atteint les projections les plus optimistes pour le FA, on peut envisager un déficit énorme à l'égard du financement nécessaire pour les programmes et les projets d'adaptation dans les pays en voie de développement.

A. Les difficultés entourant les mécanismes de financement

Les ressources financières des trois fonds pour l'adaptation sont limitées, de sorte qu'aucun de ces fonds n'occasionne un flux de financement prévisible et adéquat pour l'adaptation. Par ailleurs, les conditions d'accès aux fonds sont draconiennes, sans compter les difficultés, souvent invoquées par les pays, liées aux agences d'exécution.

La répartition des contributions provenant des pays bailleurs de fonds est inéquitable – la grande majorité provenant de quelques pays seulement (l'Allemagne, le Canada et le Danemark) alors que d'autres pays développés, comme les États-Unis et l'Australie, n'y contribuent pas. Il est donc clair qu'aucun de ces fonds ne se voit appliquer le principe du « pollueur - payeur ».

Le fait que le financement du FSCC et du FPMA soit volontaire explique en partie cette situation. Et puisque le FA est directement lié aux activités MDP – et donc au Protocole de Kyoto – les pays qui n'ont pas ratifié le Protocole (États-Unis, Australie) n'y contribuent pas.

Les critères d'accès au FSCC et au FPMA sont hautement influencés par les pays bailleurs de fonds en raison de l'influence de ces derniers sur le FEM et sur son conseil d'administration. Les PMA, pays les plus vulnérables, n'ont qu'une influence négligeable.

Pour certains observateurs, le FEM constitue lui-même un obstacle. Mis à part les fonds d'adaptation provenant de la CCNUCC, le FEM ne finance pas directement l'adaptation. Même les fonds d'affectation spéciale¹⁶ du FEM, qui comprennent le volet intitulé « Strategic Priority on Adaptation » (SPA) doté d'environ 50 M\$ US, sont difficilement accessibles puisque pour en bénéficier il faut démontrer des « retombées environnementales d'ordre mondial ». Ainsi, ce sont principalement les projets de réduction des émissions de GES qui ont reçu des financements.

Les fonds d'affectation spéciale du FEM fonctionnent aussi sur la base de l'additionnalité, c'est-à-dire qu'ils ne servent pas à financer un projet dans sa totalité, mais jouent plutôt le rôle de source de financement complémentaire¹⁷ pour des projets déjà financés, en partie, par des institutions internationales telles que la Banque Mondiale, le PNUE ou le PNUD.

Tous ces facteurs contribuent aux énormes difficultés qu'ont les PMA à obtenir des financements de la part du FEM pour leurs projets d'adaptation.

12 & 13 - GEF, Status Report on Climate Change Funds, April 2007.

14 - La Banque Mondiale a estimé le coût de l'adaptation, via le « climate-proofing », entre 10 et 40 milliards \$US par an.

15 - Müller, Benito. "Nairobi 2006 : Trust and the Future of Adaptation Funding, Oxford Institute for Energy Studies, EV 38," janvier 2007.

16 - "The GEF Trust funds"

17 - "top-up funds"

B. Les PANA

Les PANA recensent les besoins urgents des PMA pour s'adapter aux risques actuels liés aux changements climatiques. Répondre à ces besoins permettra à ces pays d'augmenter leur résilience et d'accroître leur capacité d'adaptation à la variabilité climatique, aux extrêmes climatiques actuels et aux changements climatiques futurs.

Ce processus, exclusivement conçu pour les PMA qui ont le moins de capacité pour maîtriser les impacts climatiques. Il constitue le moyen pour les PMA d'élaborer les programmes d'action répondant à leurs besoins les plus urgents en

matière d'adaptation. Au lieu de s'appuyer sur des scénarios de changements climatiques, les activités prioritaires sont élaborées en partant des risques climatiques actuels et en prenant en considération les stratégies d'adaptation déjà en application à l'échelle des collectivités. Ainsi, en reconnaissant que les collectivités locales sont les principales parties prenantes, le processus des PANA accorde une grande importance aux connaissances et aux savoirs locaux, par l'intermédiaire de la participation publique.

Au 26 juin 2007, 17 PMA sur 49 (dont 13 africains) ont officiellement soumis leur PANA à la CCNUCC, et au moins 27 autres PMA sont en voie d'élaboration de leur PANA¹⁸.

2.3 Liens entre adaptation et aide au développement

À défaut d'augmenter considérablement la valeur des fonds de la CCNUCC et du Protocole ou de créer de nouveaux mécanismes de financement, il faudra recourir à d'autres sources pour combler le déficit du financement de l'adaptation.

L'adaptation et le développement sont étroitement liés, particulièrement dans le cas des PMA¹⁹. Pourtant, peu de ressources financières visant l'aide au développement sont accessibles aux programmes d'adaptation. Selon un rapport d'IIED, deux raisons principales expliquent ce phénomène²⁰ :

Une *division conceptuelle* entre les changements climatiques, qui sont abordés suivant une approche relevant des sciences naturelles, et le développement, dont l'approche relève principalement des sciences humaines. Depuis le début, les négociations climatiques ont été fondées sur une approche et une vision scientifiques, exprimées par la création du GIEC, qui a une influence extrêmement importante pour la prise de décisions politiques.

En contraste, les approches "développement" sont issues d'un amalgame de sciences sociales tentant de décrire les obstacles sociaux, politiques et économiques au développement. Dans ce contexte, les problèmes environnementaux ont été reconnus comme étant des obstacles au développement.

Une *différence d'échelle temporelle* des enjeux caractérisant le développement et les changements climatiques. Plusieurs praticiens du développement considèrent que les changements climatiques représentent un problème à long terme avec un moindre degré d'urgence par rapport à la sécurité alimentaire, le SIDA, etc.

Cette situation peut créer des barrières importantes au financement de l'adaptation, comme l'illustrent les discussions autour du FEM et de l'administration du FA (voir section 2.4). Cependant, le fossé entre l'adaptation aux changements climatiques et le développement se rétrécit. Par exemple, le VARG²¹, un réseau informel composé de plusieurs agences de développement bilatérales, multilatérales et des Nations Unies, vise à partager l'information pour intégrer l'adaptation

dans les programmes d'aide au développement. D'autres acteurs de la coopération internationale sont également actifs : l'*UICN* a un programme d'adaptation axé sur la gestion de l'eau ; le CRDI et le DFID, un programme qui vise à renforcer la capacité des pays d'Afrique à s'adapter aux changements climatiques (CCAA).

L'adaptation (au sens strict) versus les projets de développement intégrant l'adaptation

Malgré des progrès, la mobilisation des acteurs de développement bilatéraux et multilatéraux soulève quelques interrogations quant à l'intégration de l'adaptation aux projets de développement versus l'adaptation au sens strict.

Une de ces solutions est-elle plus efficace que l'autre ?

Il est clair que, de façon générale, les projets de développement sur le terrain visent à réduire la vulnérabilité des populations et à accroître leur résilience devant différentes sources de pression (économique, politique, environnementale, etc.). On peut donc parler de « renforcement des capacités d'adaptation » dans la mesure où ces types de projets intègrent les contraintes climatiques²².

De même, les meilleurs projets d'adaptation – locaux, ascendants, multidisciplinaires – et le renforcement de capacités qui en découle mèneront à une amélioration de la qualité de vie des populations par le développement économique et/ou social.

Toutefois, dans le contexte actuel où l'aide au développement, tout comme le financement pour l'adaptation, est inadéquate et en baisse, comment est-il possible de répondre aux préoccupations de certaines ONG de développement concernant la déviation de l'aide au développement vers les changements climatiques ?

Peut-être en rappelant la dimension géopolitique du problème : les changements climatiques représentent une contrainte supplémentaire pour le développement, et l'adaptation constitue une demande des PED qui ont leur poids dans les négociations. Il est donc important de renforcer les mécanismes de financement de l'adaptation à l'intérieur de la CCNUCC et du Protocole, tout en encourageant l'intégration de l'adaptation dans les projets de développement.

18 - L'Angola, le Myanmar, le Népal et la Guinée équatoriale sont les seuls PMA à ne pas avoir officiellement répondu à la CCNUCC.

19 - Voir sections 1.2 et 1.3.

20 - www.iied.org/pubs/pdf/full/14516IIED.pdf

21 - <http://www.climatevarg.org/>

22 - Il s'agit du concept du « mainstreaming adaptation », qui revient souvent dans la documentation anglophone.

2.4 L'état des négociations actuelles

Les négociations actuelles concernant l'adaptation sont principalement axées sur quelques sujets spécifiques.

D'abord, le **programme quinquennal** sur les aspects scientifiques, techniques et socio-économiques des impacts, de la vulnérabilité et de l'adaptation qui a été rebaptisé « Programme de travail de Nairobi » (PTN).

Amorcé à la COP11, le PTN vise à promouvoir entre les Parties l'échange d'information et le partage des expériences et des points de vue sur des solutions et des possibilités concrètes concernant la mise en œuvre de la Convention. Les thèmes sur lesquels se penchera le groupe de travail comprennent les méthodologies, les données et la modélisation, des évaluations de vulnérabilité, la planification de l'adaptation, les mesures et les actions, et l'intégration de l'adaptation aux programmes et stratégies de développement durable.

Une réalisation clé du PTN pourrait être d'investir le temps et les ressources nécessaires pour planifier et amorcer l'intégration de l'adaptation au sein des processus nationaux de développement. Il faut cependant noter que ce programme, au lieu de réaliser des actions concrètes, est encore très orienté vers les études et analyses.

Un autre enjeu important des négociations tourne autour de l'**administration du FA**.

Contrairement aux deux autres fonds pour les changements climatiques, qui sont administrés par le FEM, l'organisme qui administrera le FA n'a pas encore été désigné, ce qui a occasionné des négociations ardues avant et pendant la COP12/MOP2 (tenue à Nairobi).

Selon certaines Parties, menées par l'Union européenne, le FEM serait l'organisme idéal pour gérer le FA. Mais plusieurs pays en développement sont mécontents de la façon dont le FEM gère les autres fonds de la CCNUCC – et le financement de l'adaptation en particulier. Le G77 et la Chine se sont donc soulevés en bloc pour rejeter la candidature du FEM pour la gestion du FA.

À Nairobi, les Parties ont décidé que le FA serait sous l'autorité directe de l'organe décisionnel du Protocole de Kyoto, la CoP/MoP. Ceci différencie le FA des autres fonds de la Convention administrés par le FEM qui reçoit des indications (« guidelines ») de la Conférence des Parties de la CCNUCC sans cependant être assujéti à celles-ci. Un tel choix donnera donc à la CoP/MoP plus de « contrôle » sur le FA en donnant un droit de vote égal à chaque Partie (un pays, un vote), ce qui est bien différent du système de prise de décision relatif aux fonds administrés par le FEM²³.

Depuis, les Parties se sont entendues sur les critères d'admissibilité, les thèmes prioritaires et la monétarisation de la quote-part des revenus. À la CoP13 (Bali), les négociations se poursuivront au sujet de l'entité chargée d'administrer le FA²⁴.

2.5 Enjeux pour les négociations « après 2012 »

Les accords post-2012 pencheront certainement vers des mécanismes du marché pour viser la réduction/stabilisation des émissions de GES. Ces mécanismes devront tous comporter des mesures contraignantes importantes afin de générer le financement nécessaire pour répondre aux besoins d'adaptation qui ne cesseront d'augmenter au cours des prochaines décennies.

Pour faire face aux impacts croissants des changements climatiques, les mécanismes d'adaptation devront aussi être élargis pour la prochaine période d'engagement, et appuyés par de l'aide et des compensations de la part des pays riches émetteurs.

Ainsi, il faudra intégrer de façon claire au régime post-2012 le financement de l'adaptation, les mécanismes de transfert des technologies nécessaires à l'adaptation et au développement durable, et le soutien aux projets d'adaptation à l'échelle locale, des collectivités et des communautés.

Il faudra mener des analyses supplémentaires pour mieux comprendre la faisabilité de l'adaptation par rapport aux effets des impacts des changements climatiques, les coûts réels des interventions, et leur valeur ajoutée par rapport à l'inaction. Les résultats du quatrième rapport du GIEC, le rapport Stern et les résultats à venir du Programme de Nairobi devraient servir de guide. Cependant, ceci ne devra en aucun cas servir de prétexte pour ne rien faire.

23 -La procédure de vote pour le FSCC et le FPMA est essentiellement sous le contrôle des pays bailleurs de fonds. Voir section 2.2.2

24 - « management structure »

Conclusion

L'adaptation ne peut plus être perçue comme une activité supplémentaire ou complémentaire des activités visant à combattre les changements climatiques.

Accroître le financement pour l'adaptation

Dans le domaine des changements climatiques, comme pour les catastrophes, le coût de la prévention (adaptation) est largement inférieur au coût de la réponse/réhabilitation.

Les fonds existants pour l'adaptation – le FSCC, le FPMA et le FA – devront être administrés de façon transparente et dotés d'un rôle clair et bien défini dans le régime post-2012. La contribution des pays développés au FSCC et au FPMA ne devrait plus être volontaire. Un niveau minimum de contribution obligatoire devrait permettre d'augmenter de façon considérable les sommes disponibles pour les PMA. Il existe diverses possibilités pour déterminer la valeur de la contribution minimum : PNB, émissions de GES (totales ou par habitant), taux de réussite des réductions de GES (par rapport aux engagements absolus dans le cadre de Kyoto), etc.

Il y aura aussi lieu d'explorer de nouveaux mécanismes de financement pour l'adaptation. Entre autres, il est envisageable d'élargir le FA en étendant l'imposition de 2% sur les crédits MDP aux deux autres mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto, à savoir les échanges de crédits d'émission et la mise en oeuvre conjointe²⁵.

Il pourrait également y avoir un nouveau fonds pour l'adaptation (fonds pour l'adaptation locale) financé par une imposition sur les émissions de GES, ce qui représenterait une application directe du principe « pollueur payeur ».

Il faudra revoir les mécanismes d'administration de ces fonds (et du FEM en général) afin de donner plus de pouvoir et d'influence aux PMA quant à leur gestion et à leur répartition.

Le financement de l'adaptation ne doit pas être perçu comme de l'aide, mais comme une obligation de la part des pays riches visant à compenser les dommages causés par leurs émissions de GES, et ce financement doit être additionnel au financement existant.

Favoriser l'action locale, l'approche ascendante et le renforcement des capacités locales

Toutes les parties prenantes, particulièrement les plus vulnérables, doivent participer de façon importante à la détermination des besoins en adaptation et à la mise en oeuvre des actions. Le renforcement des capacités et les transferts de technologies doivent faire partie intégrante de toute stratégie d'adaptation.

Les besoins en adaptation sont uniques et spécifiques à la localisation géographique et au contexte sociopolitique. Des

approches sectorielles seront nécessaires, mais elles devront être combinées avec une approche ascendante²⁶ intégrant l'apprentissage « in situ » afin d'apporter de meilleures connaissances de ce que l'adaptation signifie, des entités auxquelles elle s'adresse, et de ce qui est nécessaire pour que les plus vulnérables puissent bâtir leur propre résilience.

Les projets d'adaptation communautaires doivent être valorisés. Selon le principe de subsidiarité, il incombe aux gouvernements nationaux de transmettre certains pouvoirs décisionnels – et les fonds nécessaires – aux autorités locales afin de leur permettre de mettre en oeuvre ce type de projets. Les gouvernements locaux et leurs agences, les ONG et les services de soutien doivent également développer les capacités pertinentes afin de répondre aux besoins d'adaptation.

Définir les liens et les divisions entre l'adaptation et l'aide au développement et renforcer les liens avec les autres conventions de Rio

Les stratégies d'adaptation doivent être complémentaires des stratégies de développement durable, de réduction de la pauvreté et de réduction des désastres naturels.

Les changements climatiques représentent une contrainte supplémentaire au développement.

Renforcer les liens entre les trois conventions de Rio – surtout entre la CCNUCC et la Convention sur la lutte contre la désertification (CDD)

Il est intéressant de noter qu'au titre des engagements des pays signataires, la CCNUCC mentionne explicitement le cas des régions touchées par la désertification, en affirmant la nécessité d'y promouvoir l'adaptation aux changements climatiques²⁷. Certaines actions d'adaptation peuvent être considérées comme des mesures de lutte contre la désertification (protection/gestion des ressources naturelles par ex.) et inversement. La dernière conférence des Parties de la CCD (Madrid) reconnaît les liens étroits entre adaptation aux changements climatiques et lutte contre la désertification.

Vers une nouvelle entente sur l'adaptation ?

Une nouvelle entente sur l'adaptation, par exemple un « Protocole d'Adaptation²⁸ », ou tout du moins un nouveau chapitre spécifiquement dédié à ce problème au sein du prochain traité « post-2012 », pourrait permettre de donner à l'adaptation la place importante qu'elle mérite. Quelques-uns des points soulevés dans ce rapport (financement, adaptation ascendante, liens avec le développement) pourraient être pertinents à cet égard.

25 - « joint implementation »

26 - « bottom-up »

27 - Voir article 4.1.e.

28 - Le concept d'un "Protocole sur l'adaptation" a déjà été proposé par l'Inde au CoP8.

Note rédigée par Stéphanie MARGOT, pour le RAC-F.

Introduction

Les négociations internationales sur le changement climatique ont pris une nouvelle tournure en 2005. Elles s'articulent désormais autour de la définition d'une 2^{ème} période d'engagement du Protocole de Kyoto après 2012 (« post 2012 »). Le poids des futurs efforts de réduction des émissions, et en particulier l'éventuelle participation des pays émergents, monopolise les discussions. Cela s'explique par l'urgence des actions à entreprendre pour stabiliser le climat et par la participation croissante des grands pays émergents aux émissions de gaz à effet de serre (GES). En parallèle, les préoccupations de certains pays en développement (PED) semblent occultées alors qu'ils doivent faire face à de vraies urgences. Les pays africains, loin de participer aux émissions mondiales de GES, disposent d'un accès très limité à l'énergie, ce qui a de fortes incidences en terme de développement et d'environnement.

I. Le contexte énergétique en Afrique

1.1 La situation actuelle

A. Un vaste potentiel énergétique

Le continent africain, qui totalise 13,7% de la population mondiale, produit 9,15% de l'énergie mondiale selon les chiffres de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) pour l'année 2004.

Les énergies fossiles

L'Afrique détient 7% des réserves mondiales de pétrole, 8% des réserves de gaz et 6% des réserves de charbon¹. Cependant, malgré ce potentiel, le continent enregistre de forts déficits énergétiques : la majorité des ressources sont peu exploitées ou gaspillées lors de l'extraction ou du transport. Elles sont également largement exportées en raison des importantes ressources financières que cela procure. C'est le cas des trois quarts de la production de pétrole².

Les difficultés rencontrées sont principalement liées aux infrastructures déficientes. Dans le secteur des hydrocarbures, le réseau de pipelines et les capacités de raffinage sont très faibles et certaines raffineries sont sous utilisées. L'Afrique détient seulement 3,6% des capacités de raffinage installées dans le monde. Les productions de charbon et de pétrole seraient également les plus basses du monde³ en comparaison aux réserves détenues.

En Afrique, la principale source de production d'électricité est le charbon (47%), suivie du gaz (21%) et du pétrole (11%) (graphiques page suivante).

Les énergies renouvelables

° L'énergie solaire :

L'Afrique bénéficie d'un ensoleillement considérable qui la dote d'un fort potentiel solaire, utilisable pour la production de chaleur et d'électricité. 47% du continent dispose d'un ensoleillement de plus de 2100 kWh/m²⁴, 27% entre 1900 et 2100 kWh /m² et le reste pas moins de 1500 kWh/m²⁵. Cette énergie renouvelable est actuellement la plus connue en Afrique. Elle est utilisée à différents niveaux :

A petite échelle : cuisine, éclairage ou chauffage de l'eau pour les ménages ;

A moyenne échelle : chauffage de l'eau dans les hôtels, réfrigération des vaccins, pompage, purification de l'eau ainsi qu'électrification de l'eau ;

A grande échelle : préchauffage de l'eau pour l'industrie, purification et chauffage de l'eau au niveau municipal, etc.

Parmi les technologies utilisées, le solaire photovoltaïque a été promu en Afrique subsaharienne. A l'heure actuelle, chaque pays dispose au moins d'un projet de diffusion. Cependant, en raison de son coût élevé, ce type de technologie profite essentiellement aux populations les plus aisées.

1 - Revue de l'Institut de l'Energie et de l'Environnement de la Francophonie Liaison Energie Francophonie n°74 « Afrique et énergie : environnement, développement et transfert de technologies »

2 - Selon le Centre de développement de l'OCDE, Repères n°8 « Energie et pauvreté en Afrique »

3 - Banque africaine de développement

4 - kWh /m² : kilowatt-heure par mètre carré

5 - Revue de l'Institut de l'Energie et de l'Environnement de la Francophonie Liaison Energie Francophonie n°74 « Afrique et énergie : environnement, développement et transfert de technologies »

Quant aux technologies solaires thermiques telles que les chauffe-eau, les cuisinières et les distillateurs solaires, elles sont également sur le marché mais mettent plus de temps à se développer.

Ainsi, en dépit de son potentiel solaire, la part de cette énergie dans la production d'électricité est infime en Afrique de même que sa part dans la fourniture en énergie primaire.

° *L'énergie hydraulique (petite et grande hydraulique)*

Les ressources relatives à la grande hydraulique sont énormes. Pourtant, 7% des capacités hydrauliques sont actuellement exploitées⁶ et elles contribuent à produire seulement 19% de l'électricité en Afrique.

En outre, l'utilisation de la petite hydraulique se prête bien aux zones rurales qui sont en dehors des réseaux principaux. Elle est fiable et disponible dans différentes régions d'Afrique (cours d'eau, rivières permanentes) et peut être utilisée à différentes fins : production d'énergie, fourniture en eau ou irrigation.

° *L'énergie éolienne*

Dans la majeure partie du continent africain, les vents sont faibles. Cette énergie est donc négligeable dans la production d'électricité et dans l'approvisionnement en énergie primaire de l'Afrique.

Les grands projets éoliens visant à se relier au réseau ou à alimenter un petit réseau se trouvent essentiellement en Afrique du Nord. Dans le reste de l'Afrique, le recours à l'éolien concerne le pompage de l'eau.

° *L'énergie géothermique⁷*

Les capacités géothermiques de l'Afrique sont importantes même si elles participent peu à la production d'énergie. En effet, l'exploitation de cette énergie nécessite des investissements conséquents. Selon les chiffres 2002 d'EurObserv'ER, l'Afrique dispose de 1,5% des capacités géothermiques installées dans le monde.

° *L'énergie de la biomasse*

La biomasse traditionnelle joue un rôle essentiel dans l'approvisionnement en énergie primaire de l'Afrique : elle représente 47,5% de l'approvisionnement total (au niveau mondial, ce chiffre n'est que de 10,5%).

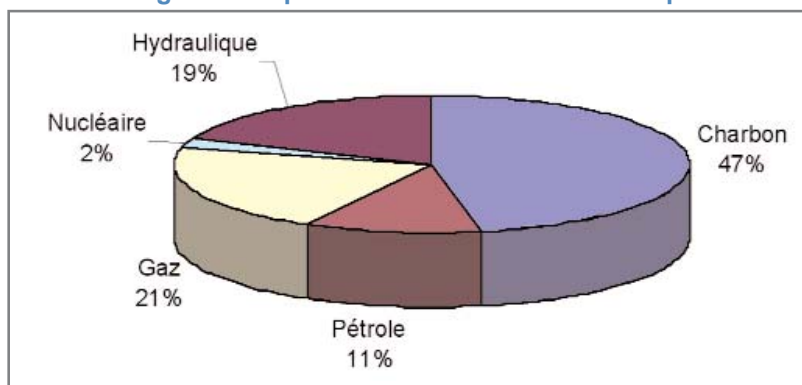
Elle est essentiellement composée de bois de feu, de charbon de bois, de résidus agricoles et de déchets d'origine animale. Les ressources en biomasse varient selon les régions, certaines sont dotées de vastes forêts vierges ou de plantations forestières alors que d'autres sont quasi désertiques.

La majorité de la biomasse est destinée à l'usage domestique, principalement pour la cuisson et le chauffage. Aujourd'hui, la biomasse se valorise de manière moderne et à grande échelle comme combustible dans les installations de cogénération ou comme agrocarburant (éthanol ou diesel) en tant que substitut au pétrole dans le transport et autre motorisation.

Le secteur de la biomasse est largement pourvoyeur d'emplois, il assure des revenus à une grande partie de la population. Par exemple, le chiffre d'affaires de la filière bois est très important au Sénégal, au Cameroun et en Côte d'Ivoire.

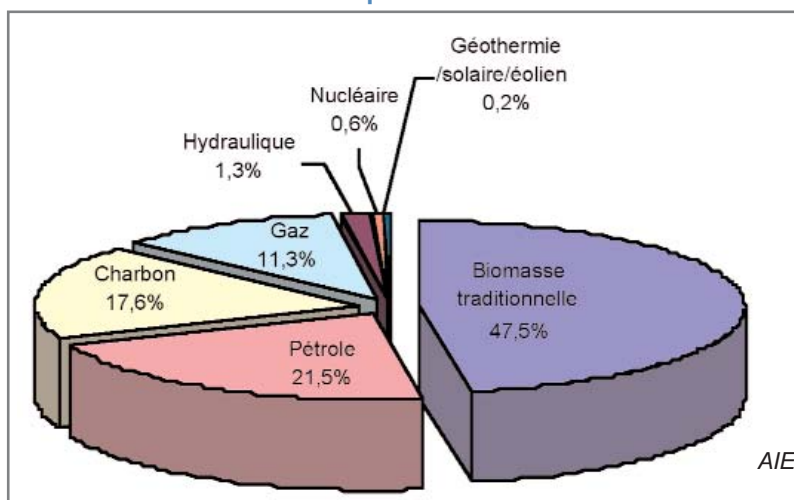
→ Malgré les opportunités qu'offre l'utilisation des énergies renouvelables en Afrique, les ressources restent encore largement sous exploitées.

Origine de la production d'électricité en Afrique



Revue Liaison Energies Renouvelables numéro spécial avril 2007 « Les énergies renouvelables en Afrique »

Répartition de l'approvisionnement de l'énergie primaire en Afrique en 2004



AIE

6 - Revue de l'Institut de l'Energie et de l'Environnement de la Francophonie Liaison Energie Francophonie numéro spécial avril 2007 « Les énergies renouvelables en Afrique »
 7 - On appelle énergie géothermique, l'exploitation de l'énergie contenue dans les sols. Elle peut être utilisée pour chauffer l'eau, l'air, la climatisation et produire de l'électricité.

Réserves d'énergies fossiles en Afrique au 1er janvier 2003

Régions	En chiffre	En %	En chiffre	En %	En chiffre	En %
	Pétrole (Mtep)		Gaz (Mtep)		Charbon (MMST)	
Afrique du Nord	5851	55,16%	6952	63,65%	74	0,11%
Afrique de l'Ouest	4651	43,85%	3565	32,64%	286	0,42%
Afrique Centrale	103	0,97%	79	0,72%	101	0,15%
Afrique de l'Est	0	0,00%	152	1,39%	220	0,32%
Afrique Australe	2	0,02%	174	1,59%	67013	98,99%
Total Afrique	10607	100%	10922	100%	67694	100%

Mtep : en mégatonnes équivalent pétrole - MMST : « million short tons » dit tonnes impériales
 Revue Liaison Energies Renouvelables n°74 « La gestion des externalités dans le secteur de l'énergie »

° Les diversités régionales

Les ressources énergétiques du continent varient selon les régions (tableau ci-dessus) :

- La majorité des ressources en pétrole et en gaz sont situées en Afrique du Nord et en Afrique de l'Ouest. Treize économies africaines sont exportatrices nettes de pétrole contre 42 importatrices nettes ;
- L'Afrique australe dispose de la quasi-totalité des ressources en charbon ;
- Le potentiel géothermique est concentré en Afrique de l'Est notamment avec la faille de la Rift Valley dont le potentiel est estimé à 9000 mégawatts (MW) ;
- Les bassins hydrauliques sont situés en majorité en Afrique centrale. Dans certains pays, la production d'électricité est assurée à plus de 80% par cette source d'énergie comme au

Congo, en République démocratique du Congo et au Gabon - Le taux d'ensoleillement est plus élevé dans les pays sahéliens qui bénéficient de ce fait d'un plus fort potentiel en énergie solaire ;

- Les ressources en biomasse sont plus importantes en Afrique centrale et en zone équatoriale.

Les capacités d'exploitation varient aussi beaucoup selon les régions. Par exemple, l'Afrique du Nord dispose de capacités de raffinage supérieures aux pays d'Afrique subsaharienne. Selon l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)⁸, la moitié du pétrole produit localement en Afrique provient du Nord, contre 11% du Nigéria, 7,5% des pays d'Afrique centrale et à peine 5% de l'Angola.

B. Des niveaux de consommation d'énergie les plus faibles au monde

En l'absence d'une offre satisfaisante, les consommations d'énergie sont très faibles en Afrique. D'après l'AIE pour l'année 2004, l'Afrique produit 9,15% de l'énergie mondiale mais n'en consomme que 2,99%.

La consommation énergétique par habitant s'établit à 0,67 tep (tonnes équivalent pétrole) par habitant alors que pour les pays de l'OCDE elle est de 4,73 tep et pour les pays nord américains de 6,42 tep.

Les consommations varient toutefois selon les régions : le pétrole et le gaz sont largement consommés en Afrique du Nord, le charbon minéral en Afrique du Sud (il sert majoritairement à la production d'électricité) et la biomasse en Afrique subsaharienne.

° La dépendance à la biomasse

En Afrique subsaharienne, la consommation énergétique est couverte pour les trois quarts par la biomasse. Dans cette région, environ 9 personnes sur 10 s'en servent pour s'éclairer, se chauffer et cuisiner⁹. L'artisanat et la petite production reposent également beaucoup sur l'exploitation de la biomasse pour la restauration, la transformation de produits ali-

mentaires et l'utilisation de fours et chaudières à bois.

Si le recours à la biomasse est si important en Afrique subsaharienne, c'est en raison de sa disponibilité et de l'absence de coût financier direct engendré par son utilisation individuelle.

La biomasse présente le grand avantage d'éviter la consommation de combustibles fossiles mais elle pose de sérieux problèmes environnementaux. Le prélèvement de la biomasse entraîne une forte surexploitation forestière : entre 2000 et 2005, l'Afrique a perdu 4 millions d'hectares ce qui représente 3% de son couvert forestier¹⁰. Le problème est d'autant plus crucial que selon certaines études, le nombre d'africains dépendant de la biomasse devrait s'accroître d'ici 2050 en raison de l'explosion démographique.

De plus, la combustion de la biomasse est réalisée dans de mauvaises conditions ce qui est dangereux pour la santé des populations (maladies respiratoires, pollution intérieure des maisons).

Pour de nombreuses raisons, le système de prélèvement de la biomasse en Afrique subsaharienne n'est donc pas soutenable.

8 - Selon le Centre de développement de l'OCDE, Repères n°8 « Energie et pauvreté en Afrique »

9 - Repères n°8, Centre de Développement de l'OCDE « Energie et pauvreté en Afrique »

10 - Selon Regards sur la Terre, Sciences Po Presse, Edition 2007

C. Un accès très limité aux services énergétiques modernes

Une grande partie de la population africaine n'a pas accès aux services énergétiques modernes : le taux d'électrification est seulement de 23% en Afrique subsaharienne alors que la moyenne mondiale s'établit à 73%. Dans 21 pays d'Afrique subsaharienne, la part de la population ayant accès à l'électricité est inférieure à 10%.

De plus, le nombre de personnes qui vit sans électricité augmente régulièrement car le rythme des raccordements est inférieur à celui de l'évolution du nombre de ménages¹¹ (1% contre 1,9%). La population non-raccordée au réseau central d'énergie est située dans les zones rurales et isolées mais également dans les zones périphériques des grandes villes où l'on trouve des « îlots de ruralité ».

Au sein des ménages d'Afrique subsaharienne, l'accès à des sources d'énergies modernes est très faible. Celles-ci restent limitées aux usages industriels et aux transports. Par exemple, pour la cuisson, le taux d'accès au gaz de pétrole liquéfié (GPL) est inférieur à 5% en Afrique de l'Ouest. Cette faible pénétration s'explique par le coût du combustible et son évolution indexée sur le prix du pétrole.

A ces faibles niveaux de consommation s'ajoute l'inefficacité des modes de production et de consommation énergétique : pour produire une unité de richesse nationale (1000 US\$ constants de 2000), le continent consomme 0,86 tep contre seulement 0,2 tep pour les pays de l'OCDE.

D. Les problèmes liés à l'offre

Les faibles niveaux de consommation d'énergie sont le reflet d'une faible disponibilité des services énergétiques. La 1^{ère} raison est le manque d'infrastructure dû, en partie, aux difficultés à mobiliser les ressources nécessaires.

Au lendemain de leur indépendance, les pays africains ont dû développer des infrastructures énergétiques pour répondre aux besoins de leur population en plein essor et à une urbanisation croissante. Toutefois, ils n'ont pu obtenir les financements nécessaires pour le raccordement aux réseaux électriques centralisés, du fait de crises financières.

D'après le scénario de référence de l'AIE, il faudrait investir 20 milliards de dollars par an en moyenne dans le secteur de l'énergie en Afrique pour porter le taux d'électrification à 51% à l'horizon 2030. Les coûts annuels d'exploitation et d'entretien des infrastructures, estimés à 40-50% du montant des investissements nécessaires, s'y ajoutent.

Par ailleurs, la faible densité de population et la forte proportion rurale viennent renchérir le coût des raccordements et empêchent la réalisation d'économies d'échelle.

Il y a peu de planification à long terme en Afrique subsaharienne dans le domaine de l'énergie ce qui entraîne de forts coûts unitaires de production et de distribution¹². Les programmes nationaux de développement intègrent peu l'amélioration des services énergétiques. Seuls un tiers des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DRSP)¹³ abordent la question de l'énergie de façon explicite.

→ Le raccordement au réseau électrique de certaines zones semble donc particulièrement difficile et ne se fera pas sans de profonds changements.

1.2 Les enjeux liés à l'énergie

A. L'accès à l'énergie comme clef du développement

L'énergie est indispensable à toute activité humaine et à la satisfaction des besoins quotidiens : pour se nourrir, se chauffer et s'éclairer. Elle permet d'améliorer les conditions de vie des populations tout en stimulant le développement économique en favorisant l'environnement de production, la productivité des facteurs de production et la diversification économique.

L'énergie et les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)

L'accès aux énergies modernes ne fait pas l'objet d'un OMD formel. Pourtant, cette question est un préalable à leur réalisation. Selon le ministère du Développement international britannique¹⁴, « les services énergétiques peuvent concourir de bien des façons, directement ou indirectement, à la réalisation des OMD » c'est-à-dire :

° Réduire de moitié l'extrême pauvreté : l'accès à l'énergie favorise le développement économique, l'émergence de micro entreprises, les activités de subsistance lors de la tombée de la nuit et la réduction de la « fracture numérique »

° Réduire de moitié la faim et améliorer l'accès à l'eau : les services énergétiques peuvent améliorer l'accès à l'eau potable à travers l'utilisation de pompes ainsi que la préparation de 95% des aliments de base qui ne peuvent être consommés qu'après cuisson.

° Réduire la mortalité infantile et maternelle, combattre les maladies : l'énergie est un élément essentiel pour bénéficier d'un système de santé efficace (conservation au frais des vaccins, stérilisation du matériel et acheminement des malades vers les dispensaires).

¹¹ & ¹² - Etude du Forum pour le Partenariat avec l'Afrique ; 7ème réunion à Moscou, 26-27 octobre 2006 « Surmonter la pauvreté énergétique : un impératif pour l'Afrique »

¹³ - Les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) décrivent les politiques et les programmes macroéconomiques, structurels et sociaux qu'un pays met en œuvre pendant plusieurs années pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté. Ils sont établis par les gouvernements des pays selon un processus participatif dans lequel s'impliquent à la fois les parties prenantes au niveau national et les partenaires extérieurs du développement, dont le FMI et la Banque mondiale

¹⁴ - Nommé le DFID (Department for International Development) "Energy for the Poor, Underpinning the Millennium Development Goals" août 2002

° Assurer l'éducation primaire, promouvoir l'égalité et l'autonomisation des femmes : grâce à des services énergétiques modernes, les femmes et enfants consacrent moins de temps à des activités de base (ramasser du bois, cuire des aliments...), l'éclairage permet aux enfants d'étudier à la maison et il devient possible d'utiliser dans des écoles des technologies d'information et de communication.

° Assurer un environnement durable : l'amélioration de l'efficacité énergétique et le recours à des solutions de substitutions d'énergies propres peuvent permettre une utilisation durable des ressources naturelles et une baisse des émissions de GES.

B. Energie et environnement

Les liens énergie/environnement

Les questions d'accès à l'énergie ont des synergies importantes avec les préoccupations environnementales. Les consommations énergétiques déterminent les émissions de GES à l'origine des changements climatiques observés¹⁵.

Les difficultés d'accès aux services énergétiques modernes des pays africains font qu'ils polluent très peu. Le rejet de dioxyde de carbone (CO₂) par habitant en Afrique est le plus bas de toutes les régions du monde, selon l'AIE (chiffres 2004) : il est de 0,93 tonnes de CO₂ par habitant contre 11,09 pour les pays de l'OCDE.

Mais le recours à la biomasse a, tel qu'évoqué précédemment, de sérieuses répercussions sur l'environnement.

Les vulnérabilités face aux effets du changement climatique

Le changement climatique aura de nombreux impacts sur le continent africain : agriculture, santé, écosystèmes et biodiversité. C'est une menace pour la croissance et le développement durable de l'Afrique. D'après le dernier rapport du GIEC, l'Afrique serait le continent le plus vulnérable¹⁶ aux impacts du changement climatique, pour deux raisons :

° Les vulnérabilités initiales très fortes : conditions de vie des populations africaines, activités économiques très dépendantes des ressources naturelles, elles mêmes liées au climat. Les modifications du climat vont accroître ces vulnérabilités.

° Les capacités d'adaptation plus faibles : moins de moyens humains, institutionnels et financiers afin d'anticiper et de faire face aux impacts du changement climatique.

La fragilité énergétique du continent participe au renforcement de la vulnérabilité des populations. En effet, le changement climatique va avoir des répercussions sur la disponibilité des ressources comme la biomasse alors que les populations d'Afrique subsaharienne en sont largement dépendantes (cuisson, chauffage et éclairage). Leur vulnérabilité économique et sociale va de ce fait s'accroître.

De plus, les seules infrastructures énergétiques à vocation de service public accessibles aux populations comme les écoles, les centres de santé et les services de distribution d'eau risquent de subir les conséquences du changement climatique. Les conditions de vie s'en trouveront dégradées.

→ Des mesures d'adaptation doivent être mises en place pour réduire la vulnérabilité des populations face au changement climatique¹⁷. Un accès à des services énergétiques propres permettra de diminuer leur vulnérabilité, en promouvant leur développement et en préservant l'environnement.

1.3 Les voies à poursuivre pour un accès accru des populations aux services énergétiques modernes

A. Les priorités

Au regard de cette situation énergétique, il est impératif de fournir aux populations les plus pauvres des services énergétiques qui soient peu émetteurs de GES. Pour cela, deux axes doivent être privilégiés : la maîtrise de la biomasse et l'électrification rurale décentralisée (ce qui ne signifie pas que les problèmes d'accès à l'électricité n'existent pas en zones urbaines mais la priorité est en zones rurales où le raccordement semble plus difficilement envisageable).

Maîtrise de la biomasse : pour satisfaire les besoins domestiques ainsi que ceux de l'artisanat et de la petite industrie, on peut envisager la substitution de la biomasse par des nouvelles sources d'énergies pour les ménages comme le

pétrole lampant ou le biogaz. Dans l'agriculture, des systèmes de production hors réseaux ou des mini réseaux peuvent être envisagés comme les micro projets hydrauliques, les systèmes de pompes liés à l'énergie solaire ou éolienne. D'un point de vue l'offre, cette maîtrise de la biomasse peut s'opérer à travers les aménagements forestiers participatifs.

Electrification rurale décentralisée par, entre autres, les solutions suivantes : générateurs photovoltaïques, mini réseaux de distribution à partir d'un groupe électrogène, petits projets hydrauliques ou éoliens,...

15 - A l'heure actuelle, les combustibles fossiles produisent plus de 85% de l'énergie mondiale.

16 - La vulnérabilité est définie comme le degré auquel un système est capable (ou non) de faire face aux effets préjudiciables du changement climatique

17 - Ces mesures, qui peuvent être préventives ou ex post, consistent à diminuer l'impact des contraintes climatiques sur les systèmes humains et naturels.

B. Les pistes à explorer

Réformes dans le secteur de l'énergie

Pour rationaliser les activités dans ce secteur, il faut mettre en place un cadre de régulation. Une politique claire doit être formulée pour définir les principales réformes à engager. Une instance de contrôle du marché doit également être créée pour assurer un fonctionnement efficace des entreprises afin qu'elles permettent un renforcement de l'accès des populations à l'énergie.

Diversifier l'offre d'énergie

Il faut diversifier les sources de production électrique en développant celles qui sont les plus sobres en carbone en s'appuyant sur des unités de petite taille. Dans un contexte de ressources limitées, il faut mettre en adéquation les sources d'énergies exploitables avec les besoins immédiats.

Développer l'accès aux énergies renouvelables

Les investissements dans les énergies renouvelables peuvent largement favoriser l'accès à l'énergie de la population africaine. C'est dans les PED les plus pauvres que les énergies renouvelables ont le plus grand potentiel comme en témoignent plusieurs expériences en Afrique¹⁸.

Dans les zones rurales, là où les besoins sont très importants, ces énergies sont souvent les seules sources disponibles dans la mesure où les grands réseaux restent limités aux plus grosses agglomérations. Des programmes basés sur la prise en charge par des opérateurs locaux et utilisant des ressources locales ont des grandes chances d'accélérer l'accès aux services énergétiques (services collectifs, services productifs et services domestiques). De plus, les énergies renouvelables ont l'avantage de pouvoir être diffusées graduellement ce qui permet d'étaler les investissements.

Etendre la coopération régionale

Pour faire face à la fragilité du secteur électrique africain, la mise en commun des ressources énergétiques de plusieurs régions est une solution intéressante. Des interconnexions du type gazoducs, pipelines et interconnexion des réseaux électriques permettent un accès plus large aux ressources et une baisse des coûts via des économies d'échelle.

Améliorer l'accès aux technologies viables et le développement technologique

Le passage d'énergies polluantes vers des énergies non polluantes est possible grâce au transfert technologique. Il faut donc créer un environnement favorable pour accueillir des

nouvelles technologies et encourager les investissements dans les énergies renouvelables.

Articuler la planification des services énergétiques et des stratégies de développement

Cela permettra de mieux répondre aux besoins en énergie des populations.

C. Les différents obstacles

Le problème des financements

Pour améliorer l'offre d'énergie, il faut mobiliser d'importantes ressources financières. Pour cela, le recours à différentes sources de financements doit être envisagé¹⁹ :

- ° Investissement privé : il faut attirer davantage d'investissements privés dans le domaine de l'énergie. Actuellement, plusieurs freins existent : coûts de transaction élevés pour le privé, manque de capitaux pour financer les investissements en amont et le démarrage, peu d'informations sur les projets auprès des investisseurs. Pour améliorer la situation, il faudrait mettre en place un cadre réglementaire plus souple, développer des « guides » de l'investissement pour les investisseurs potentiels ou bien encore encourager les dons pour financer la préparation des projets et couvrir les risques.

- ° Ressources nationales : étant donné les faibles ressources publiques et les mauvais résultats des compagnies d'électricité, on peut essentiellement envisager des partenariats public /privé.

- ° Aide au développement : elle est indispensable pour mobiliser de larges investissements. Il faut en particulier développer les dons et les prêts concessionnels et cela de manière durable. Les contributions ponctuelles ne sont pas suffisantes pour entraîner des effets tangibles dans le domaine de l'énergie.

Dans les énergies renouvelables

Jusqu'à présent les investissements dans les énergies renouvelables ont été limités. Le recours à ces énergies se résume à de petits projets, financés ponctuellement par des bailleurs. Leur diffusion se heurte à divers obstacles :

- ° Au niveau politique : pas de politique bien définie dans le domaine et faibles ressources affectées.

- ° Au niveau financier : les investissements à long terme et peu coûteux sont négligeables.

- ° Au niveau humain : peu de personnel qualifié et compétent dans le domaines des énergies renouvelables (ingénieurs, économistes, responsables politiques)

18 - Bulletin africain édité par Enda « Réduction de la pauvreté : les énergies renouvelables peuvent-elles vraiment y contribuer de manière significative ? »

19 - Etude du Forum pour le Partenariat avec l'Afrique ; 7ème réunion à Moscou, 26-27 octobre 2006 « Surmonter la pauvreté énergétique : un impératif pour l'Afrique »

II. Les mécanismes de lutte contre le changement climatique existants : application au domaine de l'énergie.

L'amélioration de l'accès aux services énergétiques des populations de certains PED est un élément clef du développement durable. Elle est d'autant plus urgente que le changement climatique renforcera les vulnérabilités des PED. A travers l'adoption de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto, la communauté internationale a développé des instruments qui, *en principe*, doivent permettre à la fois de lutter contre l'effet de serre et de promouvoir le développement durable. Ces mécanismes sont-ils pour autant suffisants face à l'ampleur du défi ?

2.1 Les différents outils de la CCNUCC et du protocole de Kyoto

A. Les mécanismes financiers

Fonds pour l'environnement mondial (FEM)

Le FEM, créé en 1991, a été désigné comme le principal mécanisme financier de la CCNUCC. Il finance des projets s'inscrivant dans une logique de préservation de l'environnement mondial, à la fois dans les PED et dans les pays en transition. Le FEM apporte son soutien financier dans six domaines, dont le changement climatique²⁰, grâce à des ressources provenant des pays de l'OCDE.

Le FEM ne finance pas la totalité des projets. Il s'agit d'une source de financement supplémentaire pour des projets déjà financés par le PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement), le PNUE (Programme des Nations Unies pour l'environnement) et la Banque mondiale.

Ces financements ont pour objectif de transférer et de diffuser des technologies dans les pays hôtes en fournissant des informations, un environnement propice au renforcement des capacités et en stimulant les marchés locaux de ces technologies. Ces technologies sont définies comme sobres en carbone et au moins aussi efficaces que les traditionnelles.

Par la suite, les accords de Marrakech²¹ de 2001 ont donné naissance à trois autres fonds, les deux premiers sont gérés au titre de la Convention et le troisième au titre du protocole de Kyoto :

Fonds spécial pour les changements climatiques (FSCC)

Ce fonds est abondé par les contributions volontaires des Parties²² au protocole de Kyoto et il est géré par le FEM. Ses ressources s'additionnent aux financements bilatéraux et multilatéraux dans les domaines suivants : l'adaptation ; le transfert technologique ; la diversification économique des PED très dépendants des revenus des combustibles fossiles (pays producteurs de pétrole) ; les activités d'atténuation dans le domaine de l'énergie, des transports, de l'industrie,

de la gestion des déchets et de la foresterie.

Ce fonds n'est devenu opérationnel qu'à partir de la 9^{ème} Conférence des Parties (COP)²³ à Milan en 2003. Il n'a commencé à recevoir des contributions que deux ans plus tard lorsque les modalités de sa gestion ont été approuvées.

Fonds pour les pays moins avancés (FPMA)

Ce fonds a été créé pour prendre en compte les besoins spécifiques des pays les moins avancés (PMA) pour accroître leurs capacités d'adaptation et réduire leur vulnérabilité face au changement climatique.

Les pays africains sont largement visés par ce fonds dans la mesure où 34 des 50 PMA dans le monde sont situés en Afrique subsaharienne.

Le FPMA est également géré par le FEM et ses ressources sont issues des contributions volontaires des Parties.

Ce fonds est en grande partie destiné à financer la préparation et la mise en œuvre de Programmes d'Action Nationaux d'Adaptation (PANA). Les PANA ont pour objectif d'aider les PMA à identifier leur vulnérabilité face au changement climatique et leurs besoins en terme d'adaptation. Ils permettent de définir des activités et des actions urgentes à mettre en place.

Fonds d'adaptation

Ce fonds a été créé sous l'égide du Protocole de Kyoto. Il finance des programmes et projets concrets d'adaptation pour aider les PED à faire face aux conséquences du changement climatique. Il est complémentaire du FSCC. Les ressources du fonds sont issues d'un prélèvement de 2% sur les crédits générés par les projets MDP (Mécanisme pour un développement propre, voir partie suivante) et par d'autres sources dont les contributions de pays donateurs. Ce fonds n'est toujours pas opérationnel car aucune entité n'a encore été désignée pour l'administrer.

20 - Les autres domaines sont la biodiversité, les eaux internationales, la dégradation des terres, l'appauvrissement de la couche d'ozone et les polluants organiques persistants.

21 - Ces accords ont mis en place les modalités de mise en œuvre du protocole de Kyoto.

22 - On désigne par « Parties » l'ensemble des pays ayant ratifié le Protocole.

23 - La Conférence des Parties (COP) est l'organe décisionnel de la Convention. Il se réunit annuellement pour discuter des avancées réalisées et pour négocier de nouveaux engagements, et cela depuis son entrée en vigueur en 1994.

B. Les mécanismes de projets : le MDP

En ratifiant le protocole de Kyoto, certains pays industrialisés (regroupés sous l'annexe 1 de la Convention²⁴) se sont engagés à respecter des objectifs de réduction d'émissions pour la période 2008-2012 (-5%). Ils se sont vus attribuer des quotas qui correspondent à des droits d'émissions de GES et qui sont fonction de leurs engagements.

En outre, ces pays sont autorisés à utiliser des mécanismes de flexibilité, créés pour alléger les coûts de la réalisation de leurs objectifs. Parmi ces mécanismes figure le MDP²⁵ : il permet aux pays de l'annexe 1 de réaliser sur le territoire de PED des projets réduisant leurs émissions de GES tout en favorisant leur développement durable.

Un investissement réalisé dans un PED qui réduit les émissions de GES (par rapport à une situation de référence) va générer des « crédits carbone ». Ces crédits peuvent être utilisés par le pays à l'origine du projet pour satisfaire son propre engagement.

L'objectif du MDP est double, il doit permettre de concilier les intérêts des pays industrialisés et des PED :

- ° En contribuant au développement durable des pays qui accueilleront les projets. Le MDP va encourager les transferts de technologies « propres » (le nucléaire étant exclu) ;
- ° En aidant les pays industrialisés à remplir leurs engagements en terme de réduction d'émissions de GES ;

Les projets MDP sont soumis à plusieurs critères d'éligibilité (procédure de validation en annexe) :

- ° Ils doivent respecter les priorités du pays hôte en matière de développement durable ;
- ° Ils doivent être « additionnels » : l'additionalité doit être d'ordre financier : le pays à l'initiative du projet doit démontrer que ce dernier n'aurait pas vu le jour sans la « plus value crédits carbone » du MDP. Elle est aussi d'ordre environnemental : le pays doit prouver que le projet va induire des réductions d'émissions qui n'auraient pas eu lieu autrement.

C. Les autres initiatives internationales

Dans la déclaration de Bonn²⁶ en 2001, l'Union européenne, le Canada, l'Islande, la Nouvelle Zélande, la Norvège et la Suisse se sont engagés à fournir des sommes additionnelles aux PED (surtout aux PMA) de 450 millions de dollars à partir de 2005 (par rapport à 2001). Cette somme inclut les contributions aux différents fonds évoqués précédemment ainsi que des contributions bilatérales sur des projets liés au changement climatique.

Des institutions financières internationales se sont également lancées dans des projets d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables.

Le PNUD finance des projets énergétiques dans un objectif de développement durable.

La Banque Mondiale est en train d'élaborer un Cadre d'investissement pour les énergies propres avec la Banque africaine de développement pour définir l'ampleur des investissements à réaliser pour parvenir à trois objectifs :

- ° Le renforcement de l'accès à l'énergie en Afrique subsaharienne ;
- ° L'accélération du passage à une économie à faible intensité de carbone ;
- ° L'adaptation à l'évolution du climat.

D. Le transfert de technologies

Le transfert de technologies est un moyen essentiel pour que les PED accèdent à des technologies peu émettrices de GES et pour qu'ils s'adaptent au changement climatique. L'article 4.5 de la CCNUCC dispose que les pays industrialisés doivent soutenir les transferts de technologies et de savoir faire écologiquement rationnels vers les PED. Ce transfert peut s'opérer par l'appropriation locale des technologies (incluant une transmission de savoir faire et de compétences techniques) ainsi que par la transposition de projets.

Le MDP est considéré comme un instrument favorisant le transfert technologique même si ce n'est pas un critère spécifique d'éligibilité pour valider un projet. C'est au pays hôte que revient le pouvoir de décider si un projet répond ou non à ses besoins.

Lors de la COP7 de Marrakech, un Groupe d'Experts sur le Transfert de Technologie a été créé par les Parties. Il se doit d'étudier les moyens de favoriser le transfert de technologies propres au sein de la CCNUCC et de créer un cadre pour la mise en œuvre d'actions.



24 - Les pays de l'annexe 1 comprennent les pays de l'OCDE et les pays d'Europe de l'Est

25 - Les deux autres mécanismes de flexibilité qui ont été développés sont : un marché international de quotas d'émissions qui autorisera les pays industrialisés à acheter ou vendre leurs quotas d'émissions dès début 2008 et le mécanisme de Mise en Œuvre Conjointe (MOC) qui va donner l'occasion dès 2008 aux pays industrialisés de réaliser des projets de réduction d'émissions dans d'autres pays industrialisés de l'Annexe 1.

26- Nom donné à la déclaration politique faite à la suite à la COP6 bis qui a eu lieu à Bonn en juillet 2001.

2.2 Evaluation des mécanismes

Il est intéressant de faire un premier bilan de ces instruments en examinant de quelle manière ils peuvent satisfaire les besoins des populations africaines en terme d'accès à l'énergie. C'est sur la base de cette évaluation que pourront être émises des propositions pour les négociations de l'après 2012.

A. Premier bilan des fonds

Le FEM a été à l'origine de plusieurs projets dans le domaine de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables. Il a également diffusé l'apprentissage de ces thèmes dans les pays hôtes.

Sur la période septembre 2005-août 2006, le montant des financements du FEM consacrés au changement climatique a atteint 358 millions de dollars²⁷, chiffre record pour l'organisation. Sur 58 projets de grande envergure : 17 ont été consacrés à la maîtrise de l'énergie et aux économies d'énergie, 18 aux énergies renouvelables et 7 à l'adaptation.

Malgré ces projets, le FEM dispose d'une orientation trop environnementale et déconnectée des dynamiques réelles de développement.

La diffusion de l'efficacité énergétique et des sources d'énergies renouvelables est positive en terme environnemental. Cependant, dans l'optique de renforcer l'accès à l'énergie dans les pays africains, le contenu « développement » des projets est primordial. L'objectif est de diffuser des pratiques afin de les rendre accessibles aux populations pauvres.

L'application récente du nouveau Dispositif d'Allocation des Ressources (DAR) pour les projets relatifs au changement climatique renforce ce constat. Cet instrument vise à accroître

la transparence et la pertinence de l'allocation des ressources en se basant sur la capacité d'un pays à améliorer l'état environnemental de la planète et à exécuter efficacement les projets. Il ne prend pas en compte le niveau de développement d'un pays alors même qu'une partie des sommes versées volontairement par les pays au FEM est comptabilisée en tant qu'aide publique au développement.

Ce nouveau principe profite donc à quelques grands pays émergents et en transition, de plus en plus émetteurs de GES, et non aux PMA.

Les deux fonds de la CCNUCC ont des ressources bien faibles au regard des enjeux climatiques car ils restent tributaires des contributions volontaires des pays industrialisés.

Parmi les trois fonds de la Convention et du Protocole, seul le FSCC vise directement le secteur de l'énergie à travers ses activités d'adaptation, de transfert technologique et d'atténuation dans le domaine de l'énergie. Toutefois, il est intéressant de s'attarder sur les PANA financés par le FPMA et de voir leurs liens avec le domaine de l'énergie.

Un échantillon de 9 PANA a été étudié totalisant 144 options d'adaptation réparties en 16 sous-groupes :

Options	Nombre	Pourcentage	Besoins énergie
Activités génératrices de revenus (AGR)	10	7	x
Infrastructures	06	4,2	x
Energies renouvelables	06	4,2	x
Promotion de l'agroforesterie	05	-	x
Protection et restauration des écosystèmes fragiles	34	29,6	x
Information – Education - Communication (IEC)	12	8,3	x
Renforcement des capacités	15	10,4	
Maîtrise de l'eau	08	5,6	x
Aménagements hydro agricoles	06	4,2	x
Alerte Précoce	03	2,1	x
Promotion variétés résistantes	06	4,2	
Production fourragère	05	3,5	
Santé	08	5,6	x
Efficacité énergétique	05	3,5	x
Assainissement	05	3,5	x
Autres	10	7	x

D'après une présentation de Jean Philippe Thomas, coordinateur du « Programme Energie, Environnement, Développement » d'Enda

27 - D'après le rapport du Fonds pour l'environnement mondial à la Conférence des Parties de Nairobi (novembre 2006)

Seules 6 options d'adaptation concernent directement les énergies renouvelables et 5 l'efficacité énergétique ce qui ne représente que 7,7% de l'échantillon.

Toutefois, la quasi-totalité des options nécessitent de l'énergie pour être mises en œuvre. Ce tableau témoigne ainsi de l'importance des besoins en énergie pour l'adaptation aux changements climatiques.

En mai 2007, 44 PMA parmi les 49 éligibles avaient reçus les fonds nécessaires à la préparation de leurs PANA, 17 PMA ont déjà soumis leurs PANA et 6 projets ont été approuvés.

B. Le MDP peu adapté au contexte africain

D'après les chiffres rendus publics par la CCNUCC, l'Afrique ne bénéficie quasiment pas de projets MDP. Parmi les projets MDP enregistrés par le Conseil Exécutif²⁸ au 16 juillet 2007, seuls 2,87% étaient à destination du continent africain contre 58,47% vers l'Asie-Pacifique et 37,84% vers l'Amérique latine-Caraïbes :

Régions	Projets enregistrés	En pourcentage du total
Afrique	21	2,87%
Asie Pacifique dont :	428	58,47%
Inde	255	34,84%
Chine	95	12,98%
Amérique latine Caraïbes dont :	277	37,84%
Mexique	89	12,16%
Brésil	104	14,21%
Autres	6	0,82%
Total	732	100%

Source : CCNUCC

Les projets MDP restent donc concentrés dans les pays émergents tels que l'Inde, la Chine, le Mexique et le Brésil et profitent peu aux pays les plus pauvres.

De plus, une grande part des projets MDP réalisés en Afrique a lieu en Afrique du Sud et dans les pays d'Afrique du Nord. Les pays les plus pauvres du continent sont complètement marginalisés. Plusieurs raisons expliquent cette situation :

Tout d'abord, les procédures d'acceptation d'un projet MDP sont longues et complexes. Elles ne sont pas adaptées aux pays africains qui font face à un manque d'expertise et de capacité institutionnelle. Les données exigées pour les méthodologies du MDP sont peu disponibles dans la majorité des pays et les exigences en terme de comptabilisation des émissions sont trop élevées. Des programmes de renforcement de capacités ont été initiés par des ONG et des bailleurs de fonds pour les aider à monter des projets MDP. Cependant, les pays hôtes s'investissent peu pour accélérer les projets alors que leur rôle est primordial pour les identifier et sensibiliser les acteurs économiques locaux.

Les coûts techniques et de transactions du MPD sont trop importants pour les pays africains qui ont peu de ressources financières. Les procédures coûteuses limitent les projets de petite taille qui sont moins intéressants financièrement car ils

ne bénéficient pas d'économies d'échelle.

Les projets MDP répondent à des exigences du marché alors que les pays africains sont peu attractifs en terme d'investissement. Le « risque pays » y est élevé alors que les développeurs de projets recherchent à investir dans des pays stables économiquement et institutionnellement.

Les faibles consommations énergétiques dans le continent compliquent l'élaboration des projets, donnant de faibles scénarios de référence pour le calcul des réductions d'émissions engendrées par les projets.

Le MDP est très critiqué en raison de son faible impact en terme de développement durable et de transfert de technologies vers les pays hôtes. Les chiffres montrent que les projets MDP sont davantage tournés vers d'importants programmes industriels ou des programmes de réduction d'émissions des aires de stockage de déchets dans les grands PED. Ce type de projets a de faibles répercussions au niveau local.

→ Ainsi, le MDP fonctionne comme un mécanisme de marché : il répond davantage à des contraintes économiques plutôt qu'à des préoccupations environnementales ou à des besoins de développement. Les investisseurs sont principalement à la recherche de projets à fort potentiel de réduction. L'Afrique n'est donc pas attractive car les possibilités de réduire les émissions de GES sont limitées en raison de la faiblesse des secteurs énergétiques et industriels.

Le MDP et les énergies renouvelables

Les projets d'électrification rurale décentralisée utilisant les énergies renouvelables sont nécessaires en Afrique. Pourtant, ils semblent peu attractifs pour les projets MDP.

La principale explication est liée à la petite taille de ces projets qui entraîne automatiquement d'importants coûts de transaction. Ces coûts sont tellement élevés qu'ils peuvent absorber l'essentiel des fonds générés par la vente des crédits d'émissions obtenus. Pour pallier cette difficulté, des modalités et des procédures simplifiées ont été mises en place lors de la COP8 pour les petits projets notamment dans le domaine des énergies renouvelables.

Ces avancées n'ont pourtant pas suffi à accélérer ce type de projets car d'autres barrières existent : secteur financier peu impliqué pour assurer le montage financier des projets, faibles capacités du secteur privé et peu d'implication des acteurs locaux.

→ Les instruments actuels ne sont donc pas suffisants pour répondre aux besoins en énergie des populations africaines. Que ce soit le FEM, le MDP ou les fonds de la CCNUCC et du Protocole, ils sont inadaptés aux réalités africaines.

28 - C'est un des organes du MDP, voir dans l'annexe de la procédure de validation des projets MDP

III. Les enjeux pour les négociations post-2012

3.1 Les priorités pour les pays africains

Le nouveau régime international « post-2012 » devra prendre en compte la vulnérabilité de l'Afrique et ses besoins légitimes de développement.

Pour cela, les négociations doivent se concentrer à la fois sur l'amélioration des mécanismes actuels ainsi que sur la mise en place de nouveaux instruments et arrangements institutionnels.

Le continent africain a besoin de soutien à la fois en terme d'atténuation²⁹ et d'adaptation qui sont les 2 réponses

apportées au niveau international pour limiter les dommages du changement climatique :

° Atténuation : pour les pays africains, les négociations doivent permettre que les futurs services énergétiques accessibles aux populations soient peu émetteurs de GES ;

° Adaptation : des mesures doivent être mises en place pour réduire les vulnérabilités des pays africains et l'amélioration de l'accès à l'énergie en fait partie.

3.2 Améliorer les outils existants

A. Revoir le MDP, notamment par une généralisation du MDP programmatique

Dans la mesure où le MDP ne profite pas aux PED les plus pauvres, il faut réfléchir aux possibilités de réviser l'instrument dans le cadre des négociations « post-2012 ».

Simplifier la procédure

Pour rendre le MDP plus accessible aux pays africains, il faudrait mettre en place des critères simplifiés d'approbation et de comptabilisation des émissions. Les partenaires locaux s'impliqueraient de cette façon peut être davantage dans le processus.

C'est dans cette direction, que Kofi Annan, alors Secrétaire général des Nations Unies, a annoncé lors de la CdP de Nairobi l'initiative, désormais désignée sous l'appellation du « Cadre de Nairobi ». Cette initiative lancée par six agences des Nations Unies vise à aider les PED, et en particulier les pays africains, à participer au MDP.

Élargir le mécanisme

Il faut dépasser le cadre limité du MDP et élargir sa portée ainsi que son champ d'application pour qu'il entraîne davantage de projets dans les pays les plus pauvres.

Lors de la COP11/MOP1 de Montréal en 2005, une décision a été prise pour élargir le MDP à des « programmes d'activités (...) enregistrés comme une seule et même activité au titre de ce mécanisme ». C'est le MPD programmatique.

Des porteurs de projets pourront ainsi présenter dans un même programme un grand nombre de projets au titre du MDP qui pourront toucher une vaste région.

Ce mécanisme semble intéressant car :

- il étendra le périmètre d'application du MDP c'est-à-dire qu'il permettra l'accès au MDP à des activités qui en étaient exclues jusque là ;

- il entraînera une baisse des coûts de transaction pour l'approbation des projets grâce à des économies d'échelle.

De cette façon, les petits pays et les pays les plus pauvres pourraient davantage bénéficier du mécanisme. En effet, jusque là les projets réalisés de manière unitaire ne représentaient pas beaucoup d'intérêt. Quant aux pays développés, ils pourront bénéficier de l'octroi d'un plus grand volume de crédits.

Il faut donc encourager la mise en œuvre du MDP programmatique même si beaucoup de travail reste encore à faire pour définir de manière claire les bases de cet élargissement. Les négociateurs africains ont par ailleurs formulé d'autres propositions :

Lors de la conférence de Nairobi en 2006, les délégations africaines ont demandé l'établissement d'un bureau MPD séparé pour l'Afrique et la création d'un Fonds d'investissement spécial pour le MDP en Afrique³⁰. Cependant, ces propositions n'ont pas trouvé écho au sein du groupe de négociations « G77+ Chine ».

Certains négociateurs ont également formulé l'idée d'intégrer dans le MDP la part des investissements d'interconnexion qui permettraient la substitution de sources de production d'électricité à fortes émissions de GES par des sources moins émettrices³¹. Cette proposition va dans le sens d'un renforcement du MDP dans le domaine de l'énergie.

29 - L'atténuation regroupe l'ensemble des activités visant à limiter les concentrations de GES dans l'atmosphère.

30 - « Assessment of key negotiating issues at Nairobi climate COP/MOP and what it means for the future of the climate regime », Tyndall Centre, juin 2007

31 - Document élaboré par l'IEPF « Priorité des PVD pour le régime climat post 2012 » dans le cadre d'un atelier francophone organisé en avril 2007 sur les négociations pour la mise en place d'un régime international sur les changements climatiques après 2012.

B. Les autres mesures à renforcer

Les fonds de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto

Pour la période « post-2012 », ces fonds doivent être suffisamment abondés et leur efficacité doit être améliorée. Notamment, le Fonds d'adaptation doit être rapidement opérationnel et les pays réalisant leurs PANA doivent être soutenus. En effet, certains pays rencontrent des difficultés à développer leurs PANA : dans un premier temps ils ont pu correctement identifier leurs besoins essentiels mais par la suite, ils ont reçu peu de soutien pour la mise en œuvre de ces actions. Ces défaillances doivent être corrigées.

Les délégations africaines souhaitent également de profonds changements au sein du FEM. Elles ont en particulier plaidé en faveur d'un accroissement des ressources du FEM au profit d'initiatives de renforcement des capacités.

En outre, il convient de définir précisément le rôle de chaque fonds de façon à ce qu'ils soient pleinement efficaces. Par exemple, il peut y avoir confusion sur certaines activités du FSCC et du Fonds d'adaptation.

Enfin, il est nécessaire de réfléchir aux interactions avec les financements mobilisables au titre d'autres conventions internationales (Convention Biodiversité, Convention Désertification) dont les liens avec l'énergie sont forts. Par exemple, la Convention sur la lutte contre la Désertification aborde largement la question des énergies renouvelables et des techniques permettant de limiter les dégradations de l'environnement. Il ne doit pas y avoir de mesures redondantes.

La coopération internationale

L'ensemble des acteurs du développement et la coopération internationale (bailleurs de fonds, organisations internationales, ONG...) doit s'impliquer aux côtés des PED dans le domaine du changement climatique.

Ils doivent participer à la création d'un environnement favorable au développement de technologies d'énergies propres et durables en développant des financements et des aides appropriés.

Par exemple, comme proposé par l'ONG Britannique Practical Action³², les agences de développement devraient lancer dans chaque pays des examens nationaux des ressources locales en énergies renouvelables. Ce qui permettrait de planifier une diffusion efficace de ces énergies.

3.3 Mettre en place des instruments novateurs

Plusieurs pistes méritent d'être explorées :

° La création d'un fonds lié au protocole de Kyoto pour financer le développement des énergies renouvelables dans les PED.

Un projet similaire a été proposé par l'Union européenne en octobre 2006. Il s'agit d'un fonds mondial de capital risque qui aurait pour objectif de développer l'investissement privé en faveur de projets de promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables dans les PED et dans les pays émergents. Toutefois, un fonds rattaché au Protocole de Kyoto permettrait de mieux lier l'ensemble des défis auxquels sont confrontés les PED, en particulier les pays africains.

° La mise en place d'une agence internationale décentralisée sur les énergies renouvelables.

Cette agence fournirait des conseils dans plusieurs domaines des énergies renouvelables : les options financières, la formation, les meilleures pratiques de mise en œuvre, les décisions technologiques et les processus d'accréditation du MDP. La décentralisation serait un moyen de faire travailler les communautés locales et de mettre en commun les réseaux de connaissances existants. Des mesures efficaces car plus adaptées à des situations particulières pourraient ainsi être développées. Toutefois, la création de cette agence exige des engagements financiers clairs et fiables de la part des pays industrialisés.

° La création d'une nouvelle agence des Nations Unies rattachée à la CCNUCC en charge de diffuser des meilleures pratiques d'efficacité énergétique. Cela permettrait d'accélérer les transferts de technologies au niveau international.

° L'ONG Practical Action propose des mesures de taxation internationale pour allouer des ressources financières à des actions de renforcement des services énergétiques :

Un prélèvement sur le commerce des émissions : un petit pourcentage serait taxé sur les transactions d'émissions qui transitent par des systèmes de fonds de carbone. Les montants ainsi obtenus seraient versés sur un fonds en faveur de la réduction de la pauvreté énergétique. Ce fonds serait utilisé pour financer la mise en place de petits projets d'énergie renouvelable en faveur des populations pauvres, pour la gestion durable de la biomasse et pour la fourniture en fours améliorés.

Un prélèvement sur les exportations de pétrole : les principaux pays exportateurs devraient s'accorder pour ajouter un prélèvement sur toutes les exportations de pétrole.

→ Pour que de telles mesures fonctionnent correctement, il faut que des mécanismes institutionnels s'assurent de distribuer correctement les ressources financières.

32 - D'après « Power to people : Sustainable energy solutions for the world's poor », Practical Action.

3.4 Intégrer de nouvelles approches

Au-delà de la mise en place d'instruments innovants, c'est également de nouvelles approches qu'il faut promouvoir dans le futur régime « post-2012 » pour mieux répondre aux difficultés des pays africains.

A. Les SD PAMs : les Politiques et Mesures en faveur du Développement Durable

Cette approche cherche à allier développement économique des PED et limitation des émissions de GES et se base sur le fait que les politiques de développement durable ont des effets plus importants sur la réduction des GES que les politiques classiques de développement.

Les SD PAMs visent donc à construire des politiques climatiques à partir des priorités de développement d'un pays au lieu de partir d'objectifs de réductions d'émissions.

Par exemple, dans des secteurs qui sont sources de développement comme les transports ou les logements, il y a de nombreuses possibilités pour privilégier des mesures dites « propres ».

Lors de la conférence de Montréal en 2005, le *World Resources Institute*³³ a présenté les modalités d'application des SD PAMs avec comme appui quatre études de cas : l'utilisation des agrocarburants dans les transports au Brésil, l'efficacité des transports urbains en Chine, les différentes options pour l'électrification rurale en Inde et le captage et le stockage de carbone en Afrique du Sud.

Les SD PAMs seraient réalisées en plusieurs étapes³⁴ :

1. Le pays détermine ses objectifs de développement en précisant les bénéfices attendus et les risques potentiels ;
2. A partir de là, les politiques et mesures permettant d'atteindre ces objectifs le plus durablement possible vont être identifiées ;
3. Ces mesures vont être répertoriées dans un registre national pour qu'un système de contrôle puisse opérer un suivi de leur application ;
4. Une fois les mesures appliquées, il faudra évaluer celles ayant le plus de retombées en termes de développement durable et celles engendrant le maximum de réductions d'émissions de GES.

Cette approche commence à prendre de l'importance dans les débats et les discussions internationales, qui se concentrent désormais sur la manière d'institutionnaliser les SD PAMs dans le régime de l'après 2012.

→ Cette voie constitue un moyen adéquat pour relier développement et changement climatique.

B. Un régime qui permet de réduire les vulnérabilités

Le futur dispositif international de lutte contre le changement climatique doit impérativement réduire les vulnérabilités existantes. Pour cela, il faut renforcer les dynamiques endogènes entre développement et adaptation. Le cadre de développement en place doit inclure l'adaptation, ce qui peut être le cas dans le domaine des infrastructures, dans la fourniture en biens et services collectifs ou dans la mise en œuvre des documents de stratégie de réduction de la pauvreté.

Dans le domaine de l'énergie

L'accès à l'énergie a de fortes implications en terme de développement, d'environnement et de réduction des vulnérabilités. On ne peut donc pas aborder les problèmes énergétiques de manière compartimentée. Il faut au contraire adopter une triple approche adaptation / développement / atténuation. Il faut articuler la mise en place de services énergétiques propres avec les stratégies de développement et d'adaptation.

Dans cette optique, on peut envisager³⁵ la mise en place d'un accord international sur l'adaptation (un accord a plus de poids qu'un fonds) avec un circuit de financement du type : adaptation/développement, adaptation/atténuation. Il s'agirait de financer de manière pérenne des cycles activités qui vont dans ce sens (technologies d'énergies renouvelables, agroforesterie...)

Conclusion

Il ressort de cette étude qu'il n'est pas opportun de chercher à résoudre tous les problèmes d'accès à l'énergie dans le cadre du régime international de lutte contre le changement climatique. La CCNUCC et le Protocole de Kyoto ne peuvent à eux seuls apporter l'ensemble des solutions.

Toutefois, d'ici fin 2009, la Communauté internationale doit s'accorder sur le contenu de la 2^{ème} période d'engagement du Protocole de Kyoto. D'ici là, beaucoup de travail reste encore à faire pour proposer des mesures concrètes qui permettront de répondre aux besoins de développement des pays africains, notamment en matière d'accès à l'énergie.

33 - « think thank » américain qui fournit des informations, idées et solutions sur les problèmes environnementaux.

34 - Entretien avec Harald Winkler, chercheur associé à l'Energy and Development Research Centre de l'Université du Cap (Afrique du Sud), extrait de l'édition 2007 de Regards sur la Terre.

35 - Présentation de Jean Philippe Thomas, coordinateur du « Programme Energie, Environnement, Développement » d'Enda.

Note rédigée par Sylvain ANGERAND, Amis de la Terre France.

Introduction

La déforestation, en particulier en zone tropicale, contribue pour 18 à 25% des émissions mondiales de CO₂. Le secteur de l'utilisation des terres et de la foresterie est de loin celui qui a posé le plus de problèmes lors des négociations du protocole de Kyoto : au final, la solution retenue est trop faible pour enrayer la déforestation et encourage plutôt les projets de boisement (et de reboisement), considérés comme des « puits de carbone ».

Malgré les controverses et les difficultés qu'a suscité le débat sur la possibilité d'inclure les forêts dans le protocole de Kyoto, cette idée a ressurgi récemment et est aujourd'hui inscrite dans les priorités au sommet de l'agenda international et des négociations sur le climat.

En décembre 2005, lors de la COP11/MOP1 de Montréal, la *Coalition of Rainforest Nations*¹ menée par le Costa Rica et la Papouasie Nouvelle Guinée a présenté une proposition pour réduire les émissions de CO₂ liées à la déforestation. Au même moment, plusieurs ONG et scientifiques, rassemblés par Environmental Defense, lançaient un appel pour que les forêts soient incluses dans le protocole de Kyoto. En réponse, l'Organe Subsidaire de Conseil Scientifique et Technique (SBSTA) fut saisi avec pour mission de rendre un rapport pour la COP13/MOP3 de Bali. Depuis, plusieurs ateliers de travail menés sous l'égide de la Convention ont été organisés (Rome, septembre 2006 ; Cairns, mars 2007). Ils ont permis de faire émerger les termes de « déforestation évitée » ou de « réduction des émissions liées à la déforestation » (RED).

Les discussions prirent réellement de l'ampleur et gagnèrent en crédibilité lorsque le Brésil, l'un des pays ayant le taux de déforestation le plus élevé au monde et jusqu'alors fervent opposant à tout accord international contraignant sur les forêts, présenta en septembre 2006, à l'atelier de Rome, sa propre proposition reposant sur un fonds mondial pour lutter contre la déforestation.

Le thème de la « déforestation évitée » émergea au sommet de l'agenda mondial, en octobre 2006, avec la publication du rapport Stern. Ce rapport, commandé par le gouvernement du Royaume-Uni, et réalisé par Sir Nicholas Stern, ancien économiste en chef de la Banque Mondiale, a eu une grande influence. Il suggère d'inscrire la « déforestation évitée » dans les négociations post-2012 mais également de tester, le plus tôt possible, des projets pilotes et des méthodologies.

I. Définitions et chiffres clés

1.1 Quantité de carbone stockée dans les forêts

Les forêts constituent le principal réservoir terrestre de stockage du carbone.

En 2005, d'après la FAO, les forêts couvraient 3,9 milliards d'hectares dans le monde et stockaient environ 638 Gigatonnes (Gt) de carbone.

Toujours selon la FAO, environ la moitié de ce carbone (321 Gt) est stockée dans la biomasse et dans le bois mort alors que l'autre moitié (317 Gt) est stockée dans la litière et dans le sol.

La quantité de carbone stockée dans le sol est sous-évaluée car la FAO n'a pas pu prendre en compte d'importantes données sur les forêts boréales non disponibles.

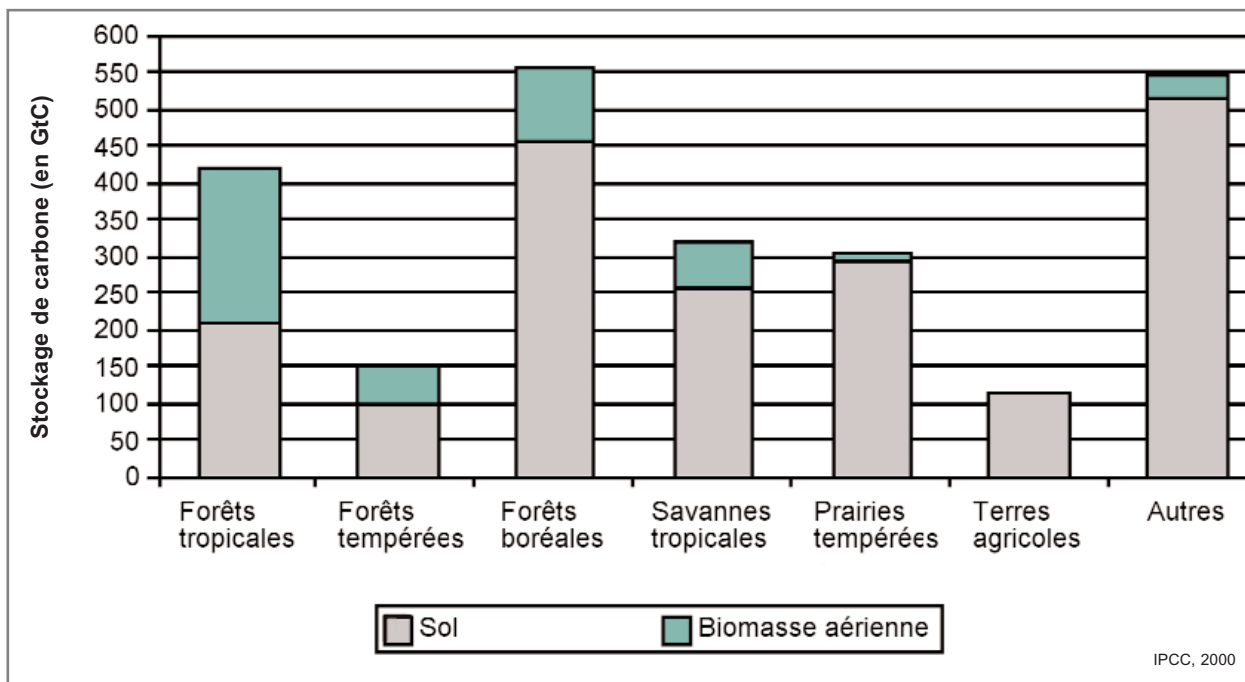
On observe qu'en zone tropicale, le carbone est stocké à part égale dans la biomasse aérienne et le sol (cycle biogéochimique très rapide) alors qu'en zone boréale, le carbone a plutôt tendance à s'accumuler dans le sol (cycle biogéochimique lent).

Le stockage de carbone dans les forêts tempérées est à peu près également réparti entre la biomasse aérienne et le sol mais en quantité très inférieure aux forêts tropicales ou boréales. Les forêts tempérées stockeraient même moins de carbone que les prairies permanentes.

(Voir histogramme page suivante)

1 - Bangladesh, Bolivie, République Centrafricaine, Cameroun, Chili, Congo, Colombie, Costa Rica, République Démocratique du Congo, République Dominicaine, Equateur, Salvador, Fiji, Gabon, Ghana, Guatemala, Honduras, Indonésie, Kenya, Lesotho, Malaisie, Nicaragua, Nigeria, Panama, Papouasie Nouvelle Guinée, Paraguay, Pérou, Samoa, Iles Salomon, Thaïlande, Uruguay, Ouganda et Vanuatu (<http://www.rainforestcoalition.org/eng/>)

Stockage de carbone dans les écosystèmes terrestres par compartiment

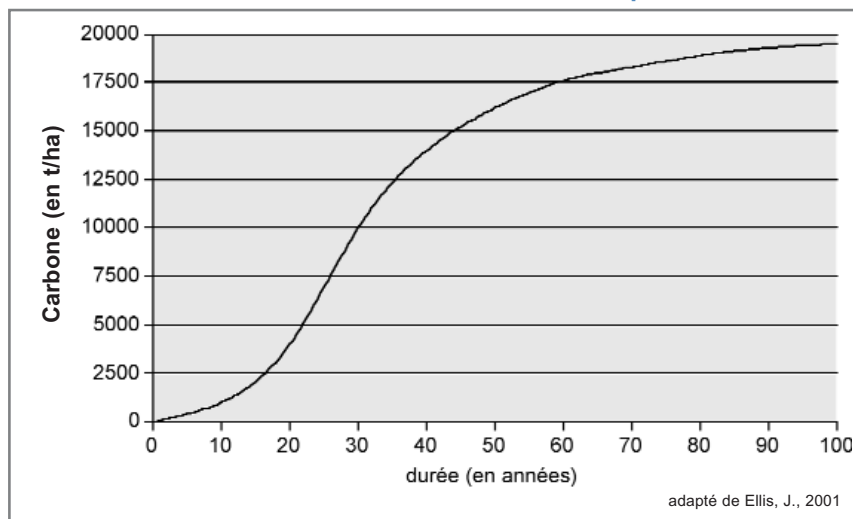


1.2 Notion de « puits » et de « stocks » de carbone

Les forêts sont qualifiées de « puits » de carbone car elles absorbent du carbone pour fabriquer du bois lorsqu'elles sont en pleine croissance. Ce sont donc les forêts jeunes qui fixent des quantités importantes de carbone comme l'explique le graphique ci-dessous :

la capacité de stockage de la forêt arrive à son maximum : le puit de carbone est alors pratiquement nul mais le stock est maximum. Les forêts primaires tropicales ou boréales, c'est à dire les forêts qui n'ont connu aucune perturbation anthropique majeure et où les processus écologiques ne sont pas sensiblement perturbés, sont des réservoirs de carbone dont le stock est important mais dont le flux d'absorption est quasiment nul (la forêt est dite à « l'équilibre »).

Stock de carbone dans une forêt tempérée



Dans cet exemple, on observe que le stockage du carbone augmente rapidement entre 20 et 60 ans : la forêt constitue alors un puit de carbone fort. En revanche, à partir de 70 ans,

produit est tellement court que la quantité de carbone stockée ne sera jamais comparable avec celle qui a été relarguée en détruisant la forêt primaire.

La proposition qui consisterait à vouloir remplacer les forêts primaires par des jeunes plantations, sous prétexte qu'elles constituent des « puits de carbone », est donc un non-sens et repose sur une confusion entre la notion de « flux » et de « stock ».

L'argument selon lequel le bois et les produits dérivés, extraits d'une forêt ou d'une plantation « gérée », constituent également des stocks de carbone est à discuter : il faut analyser la durée de vie des produits en question². Par exemple, si l'on considère du papier fabriqué à partir de bois venant d'une plantation à croissance rapide et à courte rotation qui a remplacé une forêt primaire, le temps de vie de ce

2 - Gitz, V. (2004). Usage des terres et politiques climatiques globales. Thèse CIRED.

1.3 Quantité de carbone émise par la déforestation

Entre 2000 et 2005, d'après la FAO, 12,9 millions ha/an de forêts ont disparu et 5,7 millions ha/an ont été reboisés, soit un solde net de -7,3 millions ha/an³.

Cette méthode de comptabilisation en « solde net » ou « changement net » est extrêmement critiquée car elle considère de la même façon une forêt naturelle (celles qui subissent la déforestation) et une plantation (les boisements ou reboisements) alors que, entre autres, leur capacité de stockage du carbone est très différente : cela revient à additionner des « choux et des carottes » (voir point suivant « discussion autour de la définition d'une forêt »).

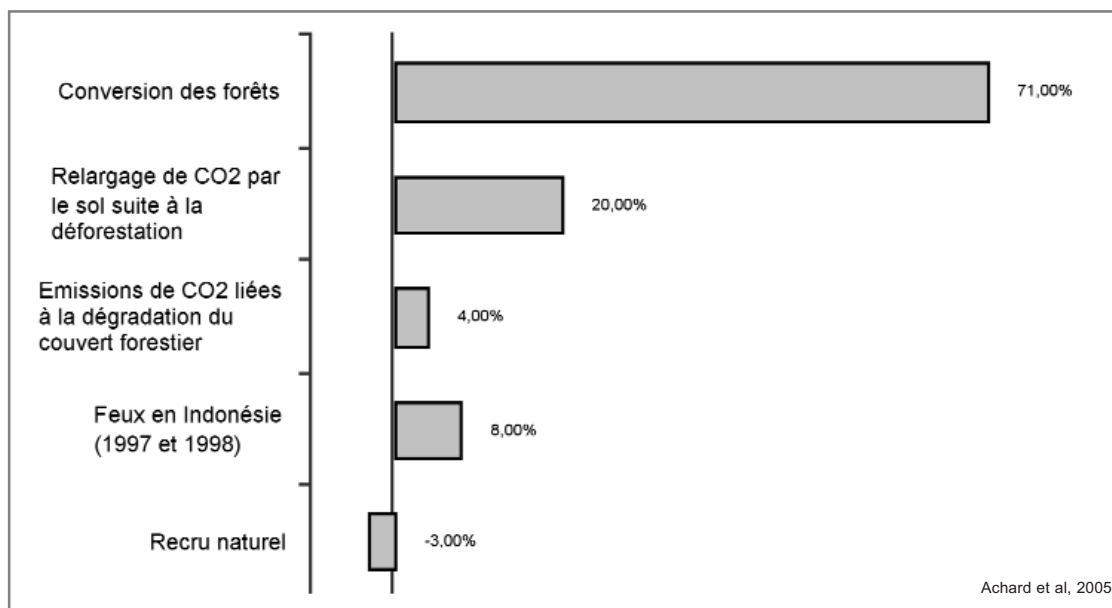
D'après la FAO, entre 1989 et 1998, 5,8 Gt de CO₂/an auraient été émises dans le monde à cause de la déforestation. Achard et al (2005)⁴ évalue ces émissions à environ 4,0 Gt de CO₂/an sur la même période.

Evolution du couvert forestier entre 1990 et 2005

	Couverture forestière (Mha)	Changement annuel (Mha/an)	
	2005	1990-2000	2000-2005
Afrique	63,5	-4,4	-4,0
Asie	571,6	-0,8	1,0
Europe (dont Russie)	1001,3	0,9	0,7
Amérique du Nord et Centrale	705,8	-0,3	-0,3
Océanie	206,2	-0,4	-0,4
Amérique du Sud	831,5	-3,8	-4,3
Total	3952	-8,9	-7,3

FAO, 2005
Mha : Millions d'hectares

Répartition des émissions de CO₂ liées à la déforestation entre 1990 et 2000



Achard et al, 2005

D'après Achard et al, la déforestation ou conversion des forêts représente 71% de ce total, le relargage de CO₂ par le sol suite à la déforestation 20% et la dégradation des forêts 4%. Les spectaculaires incendies en Indonésie en 1997 et 1998 représentent à eux seuls 8% des émissions entre 1990 et 2000. Enfin, le recru forestier apporte une correction de 3%.

La déforestation est la principale source d'émissions de gaz à effet de serre pour le secteur de l'utilisation des terres et de la foresterie⁵.

Les émissions liées à la déforestation représenteraient ainsi entre 18 et 25% des émissions mondiales de CO₂.

3 - Global Forest Resources Assessment, FAO, 2005. <http://www.fao.org/forestry/site/fra2005/en/>

4 - Achard, F. Belward, A.S. Eva, H.D Federici, S. Mollicone, D. and Raes, F. (2005) Accounting for avoided conservation of intact and non-intact forests Technical Options and a proposal for a policy tool. European Commission, DG Joint Research Centre.

5 - IPCC (2007). Fourth Assessment Report. Working Group III Report: Mitigation of Climate Change. International Panel on Climate Change.

1.4 Discussions autour de la définition d'une forêt

Il n'existe pas de définition consensuelle du terme « forêt ». D'une part, parce que ce terme représente des réalités qui sont extrêmement variables en fonction du contexte local : les forêts tropicales humides n'ont que peu de choses à voir avec une forêt sèche sahélienne.

D'autre part, parce que chaque définition est le reflet d'un jeu d'acteurs. Certains pays d'Amérique du Sud ont tout intérêt à faire reconnaître les vastes monocultures d'eucalyptus à croissance rapide comme des forêts.

La définition des négociations climat a été précisée lors des Accords de Marrakech (2001) :

« On entend par «forêt» une terre d'une superficie minimale comprise entre 0,05 et 1,0 hectare portant des arbres dont le houppier couvre plus de 10 à 30 % de la surface (ou ayant une densité de peuplement équivalente) et qui peuvent atteindre à maturité une hauteur minimale de 2 à 5 mètres. Une forêt peut être constituée soit de formations denses dont les divers étages et le sous-bois couvrent une forte proportion du sol, soit de formations claires. Les jeunes peuplements naturels et toutes les plantations composées d'arbres dont le houppier ne couvre pas encore 10-30 % de la superficie ou qui n'atteignent pas encore une hauteur de 2 à 5 mètres sont classés dans la catégorie des forêts, de même que les espaces faisant normalement partie des terres forestières qui sont temporairement déboisés par suite d'une intervention humaine telle que l'abattage ou de phénomènes naturels mais qui devraient redevenir des forêts »

Accords de Marrakech: FCCC/CP/2001/13/Add.1

Cette définition s'inspire très largement de celle de la FAO mais présente un premier danger : contrairement à celle de la FAO, qui fixe des seuils précis et communs (surfaces minimales de 0,5 ha et couvert supérieur à 10%), elle permet à chaque pays de choisir, au sein d'une fourchette, ce seuil. **La définition d'une « forêt » découlant des Accords de Marrakech n'est donc pas équivalente d'un pays à l'autre.** Ces « effets de seuils » peuvent influencer significativement les chiffres de la déforestation. Entre 1990 et 2000, la FAO a choisi de modifier les différents seuils définissant une forêt (taille minimale des arbres passant de 7m à 5m, surface minimale passant de 1 à 0,5ha et couvert forestier minimum passant de 20 à 10%) et il en a résulté un accroissement du couvert forestier mondial de 300 millions d'hectares (soit environ 8% d'un total de 4 milliards d'ha de forêts dans le monde).

Par ailleurs, la définition de la FAO est très controversée pour les raisons suivantes⁶ :

° le seuil d'un couvert forestier de 10% (et même de 30%, définition des Accords de Marrakech) est beaucoup trop bas. Une forêt qui a été quasiment détruite, par exemple par l'exploitation forestière, et dans laquelle il ne reste plus que quelques arbres, est toujours considérée comme une forêt alors

que les processus écosystémiques ne fonctionnent plus.

Les plantations sont équivalentes aux forêts naturelles alors que leurs contributions à la protection de la biodiversité et à l'équilibre des grands cycles (ex : stockage de CO₂) sont très différentes.

° une zone qui a été déforestée mais qui pourrait, selon des délais non précisés, être à nouveau couverte d'une plantation ou d'une forêt naturelle est considérée comme une forêt.

Enfin, la définition de « forêt » retenue à Marrakech n'est pas complétée par la définition d'un « arbre »⁷. Si l'on considère par défaut la définition de la FAO, un arbre est : *a woody perennial with a single main stem, or, in the case of coppice, with several stems, having a more or less definite crown; includes bamboos, palms and other woody plants meeting the above criteria*⁸. Cela signifie qu'une plantation de palmiers à huile, par exemple, pourrait être considérée comme une forêt ce qui est extrêmement dangereux.

Jusqu'à présent, le Protocole de Kyoto, dans sa 1^{ère} phase d'application (2008-2012), limite les projets de séquestration du carbone éligibles dans le cadre du Mécanisme de Développement Propre (MDP), aux seuls projets de boisement et de reboisement.

Ces termes sont définis par les Accords de Marrakech :

« On entend par *boisement* la conversion anthropique directe en terres forestières de terres qui n'avaient pas porté de forêts pendant au moins 50 ans par plantation, ensemencement et/ou promotion par l'homme d'un ensemencement naturel »

« On entend par *reboisement* la conversion anthropique directe de terres non forestières en terres forestières par plantation, ensemencement et/ou promotion par l'homme d'un ensemencement naturel sur des terrains qui avaient précédemment porté des forêts mais qui ont été convertis en terres non forestières. Pour la première période d'engagement, les activités de reboisement seront limitées au seul reboisement de terres qui ne portaient pas de forêts à la date du 31 décembre 1989 »

De nombreux projets de boisements ou de reboisements, financés dans le cadre du MDP, sont extrêmement controversés parce qu'ils ont davantage consisté en la plantation en monoculture d'espèces exotiques (eucalyptus, melia, acacia...) qu'à la reconstitution de forêts naturelles avec des espèces locales adaptées et diversifiées⁹.

Ces dérives sont liées à l'ambiguïté de la définition de « forêt » adoptée dans le cadre des Accords de Marrakech qui, à l'instar de la définition de la FAO, ne distingue pas les plantations des forêts naturelles. Les impacts écologiques et sociaux risquent d'être encore plus accentués si cette définition n'est pas renforcée dans le cadre des négociations post-2012 sur la « déforestation évitée ».

6 - Irrational numbers: why the FAO's forest assessments are misleading, Rainforest Foundation, 2005

7 - Choosing a forest definition for the Clean Development Mechanism, FAO, 2006. <http://www.fao.org/forestry/webview/media?mediaId=11502&langId=1>

8 - Global Forest Resources Assessment, FAO, 2005. <http://www.fao.org/forestry/site/fra2005/en/>

9 - Carbon Trading, a critical conversation on climate change, privatisation and power. The Corner House. 2006

II. Causes directes et sous-jacentes de la déforestation et évaluation du coût pour ralentir ou stopper la déforestation

Les causes de la déforestation varient fortement d'une région à l'autre. Au sein même d'une région, ces causes sont bien souvent complexes, imbriquées et évoluent dans le temps.

L'analyse des causes de la déforestation nécessite une approche plus large que la simple recherche de la cause qui a entraîné le passage statistique à un état de déforestation (cause directe). Par exemple, si une forêt ne possède plus que 15% de couvert forestier suite à l'exploitation forestière

(toujours selon la définition d'une forêt de la FAO), et qu'en suite des villageois décident de convertir cette forêt en plantation agroforestière en conservant quelques arbres (couvert inférieur à 10% et double usage du sol donc il ne s'agit plus d'une forêt), quelle est la cause de la déforestation ?

Nous présenterons donc brièvement les causes directes et sous-jacentes de la déforestation dans les plus importantes régions forestières du monde.

2.1 Causes variables de la déforestation

A. Amazonie

En Amazonie, les deux principales causes directes de déforestation sont l'élevage bovin extensif et l'extension des cultures de soja.

L'élevage bovin extensif constitue historiquement la principale cause de déforestation en Amazonie brésilienne. Environ 80% des surfaces déboisées en Amazonie ces 25 dernières années ont été transformés en pâturages ou pâturages abandonnés. Aujourd'hui, c'est l'extension de la culture du soja qui vient menacer l'Amazonie en s'ajoutant à la pression de l'élevage.

La culture du soja et l'élevage bovin sont destinés, dans les deux cas, à l'exportation pour répondre directement (élevage bovin) ou indirectement (soja comme complément de protéine dans l'alimentation animale) à la demande mondiale croissante en viande : il s'agit donc d'une cause majeure sous-jacente de la déforestation.

De la même façon, la hausse de la demande mondiale en agrocarburants conduit à une extension de la culture de la canne à sucre dans le Sud du Brésil. Cette culture entraîne des déplacements de petits paysans à la recherche d'une terre à cultiver.

Les interactions entre ces petits paysans, les grands propriétaires et les exploitants forestiers sont complexes si bien qu'il est difficile de distinguer qui est vraiment responsable de la déforestation. L'ouverture de grandes routes pour faciliter l'accès aux ports et l'exportation des produits entraîne l'arrivée au coeur du massif forestier des colons et des exploitants forestiers. Ces derniers peuvent ouvrir des routes secondaires pour accéder aux zones riches en bois précieux (notamment l'acajou). Les colons s'établissent le long des routes principales et secondaires : ils coupent les bois précieux qu'ils revendent aux exploitants illégaux pour obtenir un petit capital facilitant leur installation et la transformation de la forêt. Puis, ils défrichent la forêt et la brûlent pour fertiliser le sol. Après quelques années, les sols étant devenus stériles, ils sont obligés de revendre leur parcelle à un grand propriétaire terrien et cherche une nouvelle zone à défricher.

Ces interactions permettent de mieux appréhender la difficulté qu'il pourrait y avoir à s'attaquer aux moteurs de la déforestation : une politique ambitieuse de « déforestation évitée » devrait permettre de s'attaquer aux causes profondes sous-jacentes comme le problème de l'accès à la terre et de l'agriculture durable sous couvert forestier (agroforesterie) pour stabiliser le front pionnier. Par ailleurs, une politique de « déforestation évitée » n'a pas de sens si elle n'est pas cohérente avec les autres politiques notamment celles ayant trait à l'exportation des produits agricoles.

B. Afrique

D'après les statistiques de la FAO, l'Afrique est l'une des régions du monde qui détient le plus fort taux de déforestation avec - 4 Mha/an de déforestation. Ce chiffre masque en réalité de profondes différences entre les zones de forêts sèches et les zones de forêts tropicales humides où les enjeux sont très différents.

En zone sèche, de nombreux types de forêt ont un couvert forestier, naturellement peu élevé. Il n'est donc pas rare qu'une pression moyenne, voire faible, sur ces forêts entraîne rapidement le dépassement du seuil statistique de 10% de couvert forestier et donc l'enregistrement comme « zone déforestée ».

En revanche, en zone de forêt tropicale humide, même une pression très forte sur les forêts n'implique pas leur comptabilisation comme « zone déforestée » car on reste au dessus du seuil de 10%.

Globalement, les zones qui connaissent les plus forts taux de déforestation se situent en zone de forêt sèche. Il s'agit de zones où la pauvreté est forte et, parfois, la pression démographique importante. La principale cause de déforestation est la récolte de bois pour faire cuire les aliments car c'est la source d'énergie la moins coûteuse. Les prélèvements de bois pour la construction ou l'extension des champs peuvent être également importants dans un contexte de forte pression démographique.

A l'inverse, dans le massif du Bassin du Congo, la situation est très différente.

La pression démographique est globalement assez faible, notamment au Gabon. Contrairement aux zones de forêts sèches, l'impact des prélèvements de bois pour faire du feu est très faible (à l'exception des forêts proches des grandes villes comme Kinshasa ou Yaoundé) car le bois mort abonde dans le sous-bois et suffit largement à couvrir les besoins de la population. En périphérie du massif, la déforestation est liée à la pression de l'agriculture mais au cœur de ces forêts, ce sont les routes d'exploitation forestière qui constituent la principale cause de déforestation directe et indirecte car elles favorisent la pénétration des agriculteurs et des braconniers. La pression démographique en forêt étant toutefois relativement faible (notamment au Gabon), la conversion des forêts pour l'agriculture est un phénomène assez peu marqué aujourd'hui.

La situation en Afrique de l'Ouest est particulièrement révélatrice pour comprendre la dynamique de la déforestation en zone humide. Ces forêts ont connu une très forte exploitation forestière dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle, ce qui a entraîné leur très forte dégradation. Par la suite, ces forêts ayant perdu de leur valeur pour l'exploitation forestière, elles ont été converties en cultures de rente (notamment le cacao) quand ces pays se sont ouverts aux marchés internationaux. Le boom actuel de la demande en huile de palme (notamment avec la possibilité d'en faire un agrocarburant) pourrait entraîner la conversion rapide des forêts humides du Bassin

du Congo qui ont été dégradées par l'exploitation forestière. Ce phénomène est déjà visible au Cameroun et, dans une certaine mesure, au Nigeria.

En conclusion, il nous paraît pertinent de chercher à orienter les politiques de boisements / reboisements (Mécanisme de Développement Propre) sur les zones sèches où la demande en bois de feu est forte et d'orienter plutôt les politiques de « déforestation évitée » sur le Bassin du Congo, et encore plus prioritairement sur les derniers massifs de forêts d'Afrique de l'Ouest.

Ces financements pourraient être orientés vers des aires protégées, le soutien à la gestion communautaire des forêts ou constituer des incitations financières pour ne pas convertir les forêts en plantations de palmiers à huile.

C. Asie

En Asie, d'après la FAO, la surface forestière a augmenté d'environ 1 million ha/an entre 2000 et 2005. En réalité, ce chiffre masque de très fortes disparités. Cette augmentation du couvert forestier est essentiellement liée au programme massif de boisement et de reboisement en Chine. La déforestation reste importante dans les autres pays d'Asie du Sud-Est, notamment en Indonésie (avec près de 2,6 millions d'hectares de forêts disparus en 2006). Dans ce pays, la principale cause de déforestation est aujourd'hui la culture du palmier à huile mais, comme en Afrique tropicale humide, l'exploitation forestière est une cause sous-jacente.

2.2 Evaluation du coût pour ralentir ou stopper la déforestation

Le coût global pour réduire les émissions de CO₂ liées à la déforestation peut-être évalué en calculant le coût d'opportunité de la déforestation. En économie, le coût d'opportunité désigne le coût d'une chose estimée en termes d'opportunités non-réalisées (et les avantages qui auraient pu être retirés de ces opportunités), ou encore la valeur de la meilleure option non-réalisée. Plus simplement, c'est la mesure des avantages auxquels on renonce en affectant les ressources disponibles à un usage donné¹⁰. Dans le cas qui nous intéresse, le coût d'opportunité de la déforestation dépend de plusieurs variables. Citons par exemple¹¹:

- ° la cause de déforestation : récolte de bois précieux pour le marché international ou de bois énergie pour le marché local, conversion en système agricole vivrier ou en culture de rente pour l'exportation...

- ° le contexte économique local : coût de la vie, facilités d'accès à l'emprunt ou au crédit...

- ° les conditions pedo-climatiques

- ° la taille de superficie déforestée

- ° la facilité d'accès au marché et les infrastructures (ex : routes) pour y accéder.

Il faut ajouter à ce coût d'opportunité, un coût de transaction (gestion administrative, contrôle, évaluation) et un coût de transition pour ne pas trop pénaliser les intérêts particuliers (ex : une entreprise qui aurait construit une gigantesque papeterie et qui, brutalement, se voit interdire l'accès à la matière première car l'exploitation forestière est interdite).

Il existe de nombreux travaux qui permettent d'avoir un ordre de grandeur du coût de la tonne de carbone « déforestation évitée » :

- ° Richards et Stokes (2004)¹² estiment que ce coût fluctue dans une fourchette comprise entre 10 et 150 US\$/t de C (soit entre 3 et 40 US\$/t de CO₂).

- ° Benitez et al (2007)¹³ estime qu'en fixant ce coût à 50 US\$/t de C (soit 14 US\$/t de CO₂) on pourrait séquestrer 6,9 Gt de C (soit 1,9 Gt de CO₂).

- ° Sathaye et al (2005)¹⁴ estime qu'en fixant ce coût à 5US\$/t de CO₂, on pourrait éviter l'émission de 10,4 Gt de CO₂.

10 - Wikipedia, http://fr.wikipedia.org/wiki/Co%C3%BBt_d'opportunit%C3%A9

11 - IPCC, 2007; Chomitz et al, 2006

12 - Richards, K. And Stokes, C. (2004) A Review of Carbon Sequestration Cost Studies: A Dozen Years of Research. Climate Change 63:1-48.

13 - Benitez, C. McCallumb, I. Obersteiner, M. Yamagata, Y. (2007) Global potential for carbon sequestration: Geographical distribution, country risk and policy implications, Ecological Economics 60(3): 572-583

14 - Sathaye, J. Makundi, W. Dale, L. Chan, P. et Andrasko, K. (2005). GHG Mitigation Potential, Costs and Benefits in Global Forestry: A dynamic Equilibrium Approach. Energy Journal (in press).

° Sohngen et Beach (2006)¹⁵ estiment qu'une réduction du taux annuel de déforestation de 8,4% à 15,3% est possible avec un coût de 5US\$/t de C. Avec un tel prix, les principaux impacts sur la déforestation évitée seraient localisés en Afrique et en Amérique du Sud.

° Le rapport Stern¹⁶ considère que ce coût d'opportunité est inférieur à 1US\$/t de CO₂ dans de nombreux pays ayant des problèmes de déforestation et, plus généralement, en dessous de 5US\$/t de CO₂. Ce coût n'inclue pas la perte de revenus au niveau national liés aux activités à valeur ajoutée de transformation et les taxes de transformation. Un coût de 30US\$/t de CO₂ permettrait d'enrayer la déforestation dans le monde.

Au final, une fourchette comprise entre 1 et 100 US\$/t de C paraît raisonnable. La fourchette minimale (1US\$/t de C) per-

mettrait d'avoir les premiers effets sur la déforestation évitée surtout en Afrique, puis avec un prix de l'ordre de 10 US\$/t de C, des impacts pourraient être visibles en Amérique du Sud et enfin avec un prix de l'ordre de 20US\$/t de C, la déforestation en Asie du Sud-Est pourrait ralentir.

La fourchette maximale (100 US\$/t de C) permettrait d'enrayer la déforestation dans le monde.

Selon le rapport Stern, l'arrêt total de la déforestation dans les 8 pays qui, à eux seuls sont responsables de 70% de la déforestation mondiale, coûterait de 5 à 10 milliards US\$/an.

Selon la Banque Mondiale, une réduction de 20% de la déforestation dans les pays en voie de développement induirait un coût global d'environ 2 à 20 milliards de US\$/an. Le coût pour enrayer totalement la déforestation dans le monde serait d'environ 100 milliards de US\$/an.

III. Enjeux et luttes d'intérêts autour de la « déforestation évitée »

Le débat international sur les forêts est l'un des plus passionnés et regroupe des acteurs avec des visions et des stratégies divergentes. Les points de « tensions » sont nombreux :

° Les forêts tropicales sont-elles des biens publics mondiaux, dont la gestion et la conservation concernent la Communauté internationale, ou au contraire doivent-elles être placées sous le contrôle exclusif d'Etats souverains ?

° Quelle est la légitimité des Etats-Nations à contrôler des forêts pour lesquelles des peuples autochtones, dont la présence est antérieure à la création de ces Etats-Nations,

demandent la reconnaissance de leurs droits fonciers ?

° Faut-il mettre sous cloche les dernières forêts primaires ou au contraire les exploiter rationnellement pour éviter qu'elles ne soient converties pour l'agriculture ?

° Cette exploitation doit-elle se faire en s'appuyant sur des acteurs extérieurs via des concessions ou, au contraire, en s'appuyant sur les communautés locales ?

Ces visions se traduisent par des convergences mais surtout par des divergences fortes dans le débat sur la « déforestation évitée ».

3.1 Les principaux points de convergence

Compenser financièrement les gouvernements, le secteur privé ou les propriétaires forestiers créerait une incitation économique à protéger les forêts.

Ces incitations économiques doivent être suffisamment importantes pour contrebalancer d'autres incitations comme les très forts taux de rentabilité liés à la conversion des forêts en culture de rente (palmier à huile ou soja). La Banque Mondiale a, par exemple, démontré que le taux de déforestation en Amazonie était directement corrélé aux cours mondiaux du soja¹⁷.

Les pays qui pourront démontrer des réductions de leur taux de déforestation ou de maintien de leur capacité de stockage du carbone dans les forêts pourront recevoir une compensation à travers un mécanisme international ou régional de Réduction des Emissions liées à la Déforestation (RED). L'évaluation du couvert forestier et des taux de déforestation sera réalisée à partir d'une combinaison de deux méthodes :

images satellites et vérification sur le terrain, afin de réduire les coûts de transaction.

Aujourd'hui, l'évaluation précise de la quantité de carbone stockée par les forêts, dans ses différents compartiments (biomasse aérienne, litière, sols...), n'est techniquement pas possible sur une grande échelle, mais les progrès technologiques devraient *en principe* permettre de surmonter cette difficulté.

L'additionnalité, c'est à dire le fait qu'un projet permette des réductions supplémentaires d'émissions qui n'auraient pas eu lieu sans sa réalisation, est, par définition, extrêmement difficile à évaluer pour la « déforestation évitée ».

Le stockage du carbone dans une forêt ne peut pas être garanti à l'infini : une approche « achat de crédit temps » (par ex. 5 ans) sera donc privilégiée. Des règles précises et fortes doivent néanmoins permettre de décourager la déforestation à la fin de ce crédit temps.

15 - Sohngen B., et Beach, R. (2006). Avoided deforestation and a Greenhouse Gas Mitigation Tool: Economic Issues for Consideration.

16 - Stern Review (2006) Stern Review Final Report, p 540.

17 - Chomitz, K.M. Et al (2006) At loggerheads? Agricultural Expansion, Poverty Reduction and Environment in the Tropical Forests. World Bank. Washington DC

3.2 Les principaux points de divergence

A. Le financement : mécanisme de marché ou fonds ?

C'est autour de cette question que se cristallise le maximum de tensions. Le Brésil, régulièrement mis à l'index par la communauté internationale pour la déforestation de l'Amazonie, a toujours refusé tout accord contraignant sur les forêts qui serait susceptible de remettre en cause sa souveraineté nationale. Le Brésil est opposé à la création d'un mécanisme de marché qui risquerait de l'exposer à des objectifs contraignants de réduction de la déforestation. En septembre 2006, le Brésil a soumis une proposition de création d'un fonds international pour réduire la déforestation auquel pourrait accéder et contribuer les gouvernements sur une base volontaire.

L'ONG Kyoto2¹⁸ propose un mécanisme intéressant se rapprochant de la proposition du Brésil : la création d'un fonds international pour lutter contre la déforestation qui serait alimenté, non pas par des contributions volontaires, mais par une taxe carbone prélevée sur les activités d'extraction des énergies fossiles. Cette taxe générerait plusieurs milliards de dollars dont une partie pourrait financer un fonds international pour ralentir, voire stopper la déforestation.

Les partisans de l'approche « marché » avancent comme

principal argument pour contrer la proposition du Brésil que les fonds générés par des contributions volontaires n'atteindront jamais les volumes nécessaires pour enrayer la déforestation. Il s'agit des pays membres de la Coalition of Rainforest Nations, des grandes ONG de conservation (Conservation International, The Nature Conservancy, WWF...), des pays membres de l'Union européenne et, bien sûr de la Banque Mondiale.

Fin 2006, la Banque Mondiale a annoncé la création de la « Global Forest Alliance », en partenariat avec les grandes ONG de conservation et le secteur privé, avec pour objectif de prendre le leadership des projets de déforestation évitée. La volonté de la Banque Mondiale d'influencer les politiques forestières nationales, à travers cette nouvelle alliance, est très mal perçue par les ONG qui dénoncent, depuis des années, les impacts sociaux désastreux de ses politiques. Dans un premier temps, la Banque Mondiale a créé le « Forest Carbon Partnership Facility » (FCPF) dont l'objectif est d'identifier et de financer des projets pilotes.

Depuis début 2007, un consensus semble émerger autour de la nécessité de lier les deux approches¹⁹. Dans un premier

temps, un fonds pourrait permettre de tester des projets pilotes, d'affiner la méthodologie d'évaluation du stockage de carbone et de renforcer les capacités des Etats.

Dans un deuxième temps, un mécanisme de marché permettrait d'alimenter avec suffisamment d'argent les projets de déforestation évitée.

	Avantages	Inconvénients
Mécanisme de marché	Possibilité de mobiliser d'importants financements Financement concentré sur la réduction des émissions, avec un taux de transaction acceptable et modéré Moins de risques de détournement dans les pays corrompus	Risque d'exclure les « petits projets » pour lesquels le taux de transaction est trop élevé par rapport à l'efficacité Faiblesse structurelle et technique des Etats pour garantir un marché non faussé
Fonds	Souplesse d'utilisation renforcement des capacités, ciblage des politiques sur des groupes particuliers (ex : petits propriétaires)	Faiblesse des versements volontaires et/ou risque de détournement de l'Aide Publique au Développement (APD) Risque élevé de détournement dans les pays corrompus Risque de « gonfler » les taux de transaction Ex : création de structure paraétatique peu efficace

B. RED ou REDD (Réduction des Emissions liées à la Déforestation et à la Dégradation des forêts) ?

Un deuxième point de tensions concerne l'inclusion ou non du carbone relargué par la dégradation des forêts.

La définition de la FAO pour la dégradation forestière est la suivante : « *Forest degradation* » is the changes within the forest which negatively affect the structure or function of the stand or site, and thereby lower the capacity to supply products and/or services.

Les partisans d'une définition de la « déforestation évitée » élargie à la « déforestation et la dégradation des forêts évitées » sont les pays qui ont des taux de déforestation relati-

vement bas. Rappelons que d'après la définition de la FAO et des Accords de Marrakech, s'il ne reste que quelques arbres dans une forêt mais que ceux-ci couvrent un minimum de 10% de la surface (30% pour certains pays, selon les Accords de Marrakech), on ne peut pas parler de « déforestation ». C'est pourquoi les pays d'Afrique Centrale et l'Inde sont des fervents défenseurs de cette approche. L'Inde, en particulier, explique que la seule prise en compte des efforts pour réduire la déforestation pénaliserait les pays qui essaient d'augmenter leur surface forestière.

18 - <http://www.kyoto2.org>

19 - Ebeling J. and Tippmann R. (2007) International policy for avoided deforestation – reaching synergies for environment and development. Presentation by Ecoscurities to Yale workshop on Financing for Forest Conservation, 2-3 March 2007

La Banque Mondiale et de nombreuses sociétés privées spécialisées dans le business du carbone soutiennent cette proposition car elle pourrait ouvrir la porte à un financement additionnel des plantations !

Néanmoins, la possible inclusion de la dégradation des forêts soulève plusieurs problèmes fondamentaux. L'évaluation de la quantité de carbone relarguée par la dégradation des

forêts est extrêmement difficile. Par ailleurs, la prise en compte de ce carbone risquerait d'ouvrir d'interminables discussions techniques qui pourraient ralentir, voire bloquer les négociations.

Le tableau ci-dessous synthétise les avantages et les inconvénients de l'inclusion de la dégradation des forêts :

	Avantages	Inconvénients
RED	Relative facilité de mise en oeuvre car le concept de « déforestation » (ou plutôt de « forêt ») est définie par les Accords de Marrakech.	Faiblesse de la définition de « forêt », variable d'un pays à l'autre (ex : chaque pays peut choisir de fixer le seuil de couvert forestier entre 10 et 30%). Risque non écarté de permettre la conversion d'une forêt naturelle en plantation.
REDD	Approche plus pertinente car la dégradation des forêts est une source importante d'émissions de CO ₂ . Possibilité de récompenser les pays qui veulent accroître leur surface forestière.	Risque de bloquer les négociations car la notion de « dégradation forestière » est encore plus difficile à définir que celle de « forêt ». Difficulté technique d'évaluer les émissions de CO ₂ liées à la dégradation forestière. Risque non écarté, et plus fort, de permettre la conversion d'une forêt naturelle en plantation ou le financement de plantations controversées (ex : monocultures d'eucalyptus)

C. Les objectifs et leur évaluation : par projet ou à l'échelle nationale ?

Le Mécanisme de Développement Propre (MDP), dans le cadre de la première phase du Protocole de Kyoto, permet le financement direct de projets de boisement et de reboisement. Il ne permet pas, par exemple, de financer un Etat pour la mise en place d'une politique nationale d'incitation au reboisement (exonération sur le foncier par exemple). De plus, le montage d'un projet éligible est extrêmement complexe et exclut, de fait, les petits projets ainsi que de nombreux acteurs. La question se pose donc, pour le mécanisme de « déforestation évitée », de privilégier, non plus une approche par projet mais une approche nationale. Les deux approches présentent néanmoins chacune des avantages et des inconvénients (tableau ci-dessus).

	Avantages	Inconvénients
Par projet	Meilleure fiabilité de l'évaluation	Coût de transaction élevé et risque d'exclure les « petits projets » Risque élevé de fuite Ex : si une zone de forêt est interdite à l'exploitation, déplacement des exploitants dans une zone voisine Difficulté à évaluer l'additionnalité réelle du projet
A l'échelle nationale	Eliminer et prévenir les politiques incitant à la déforestation. Possibilité de politique ciblée Ex : concentration des financements sur le front de déforestation ou sur-prime pour les forêts gérées par les communautés. Réduire les coûts de transaction Réduire le risque de « fuite »	Risque de voir les financements détournés dans les pays où la corruption est forte Risque de renforcer des politiques forestières injustes Ex : refus de reconnaître les droits fonciers des peuples autochtones

L'approche nationale semble faire l'objet d'un relatif consensus. Soulignons cependant le risque élevé de détournement des fonds dans des pays où la corruption est forte.

Dans le cas de l'Afrique Centrale, l'expérience montre que la redistribution des taxes et revenus liés aux richesses naturelles n'est pas effective. Au Cameroun par exemple, les concessions forestières doivent verser une Redevance Forestière Annuelle (RFA) à l'Etat qui est censé reverser 40% de celle-ci aux communes riveraines et 10% aux communa-

tés riveraines de la concession : cet argent n'arrive que rarement au niveau des communes et quasiment jamais au niveau des communautés.

Par ailleurs, qu'une approche nationale ou par projet soit retenue, il est important que les financements soient facilement et rapidement accessibles pour les petits propriétaires : en effet, dans les pays où la pauvreté est forte, les préoccupations se concentrent sur le très court terme et un petit propriétaire risque de préférer un faible gain immédiat à un gain plus important mais sur le long terme. Cela se traduit, par un taux d'actualisation très élevé (jusqu'à 30%), qui devrait être pris en compte pour proposer des compensations efficaces et adaptées aux petits propriétaires.

D. Les objectifs et leur évaluation : sur la base d'un scénario de référence ou d'une stratégie « cap and trade » ?

Deux possibilités d'évaluer les politiques de déforestation évitée ont émergé :

° Evaluation à partir d'un scénario de référence

Chaque Etat se voit fixé un taux de déforestation de référence et reçoit des compensations s'il arrive à le réduire. Cette approche est aujourd'hui soutenue par la plupart des parties prenantes et notamment par les pays dont le taux de déforestation est très élevé comme le Brésil.

Toute la difficulté consiste à définir ce taux de déforestation de référence. La base peut-être une moyenne des taux de déforestation « passés » ou reposer sur l'évaluation des taux de déforestation « futurs » en considérant la nécessité de créer de nouvelles infrastructures (routes) ou l'émergence de nouvelles demandes (agrocarburants).

Si le taux de déforestation de référence est sur-évalué, il y aura création « d'air chaud » c'est-à-dire que sans effort, les objectifs de déforestation évitée pourront être atteints.

L'additionnalité de la politique de déforestation évitée serait alors contestable : les mêmes résultats pourraient être obtenus sans les financements. Pour limiter ces risques, il est souhaitable de considérer un taux de déforestation de référence ajustable et non pas fixe (ex : réévaluable tous les 2 ou 3 ans).

° Evaluation à partir d'une stratégie « cap and trade »²⁰ :

Cela consiste à fixer un objectif de réduction du taux de déforestation (cap) pour chaque pays. Il s'organise ensuite pour atteindre cet objectif en créant notamment un « marché de la déforestation » (trade) : chaque propriétaire se voit allouer un quota de déforestation. S'il le dépasse, il est contraint d'acheter un quota de déforestation à un autre propriétaire qui a fait mieux que son objectif et qui dispose de quotas excédentaires.

Cependant, tout comme dans le cas d'un scénario de référence, le problème de la fixation du « cap » se posera, avec possibilité de création « d'air chaud » si ce dernier est trop laxiste.

Conclusion

Il sera nécessaire de prendre en considération le caractère équitable et les risques sociaux des politiques de « déforestation évitée ».

Les implications d'un mécanisme de compensation de la déforestation évitée sur les peuples indigènes et les communautés dépendantes des forêts sont insuffisamment évaluées. Comme le souligne le rapport Stern, la résolution des conflits fonciers est un préalable indispensable à la réussite d'un programme de « déforestation évitée ». Or, dans beaucoup de pays où le taux de déforestation est élevé, les conflits fonciers sont nombreux, non résolus, souvent liés à l'histoire politique du pays et issus d'un passé colonial parfois récent.

Lors de la décolonisation, le nouvel Etat s'est accaparé l'espace forestier en le nationalisant (droit moderne), laissant de côté les peuples autochtones dépendants de ces forêts pour leur mode de vie et qui réclament la reconnaissance de leurs droits traditionnels.

La superposition d'un droit moderne et d'un ensemble de droits traditionnels est à l'origine de nombreux conflits, notamment en zone tropicale.

Plusieurs conventions internationales reconnaissent les droits de ces peuples autochtones notamment la Convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail et, dans une certaine mesure, la Convention sur la Diversité Biologique. Pourtant, la ratification et la transposition de ces conventions dans le droit national sont extrêmement lentes.

Etablir une politique internationale de « déforestation évitée » qui reposerait sur la capacité des Etats à enrayer la déforestation dans leur pays risque de renforcer les politiques forestières nationales injustes et inéquitables.

La création d'une aire protégée peut être vue positivement par la communauté internationale et soutenue par un mécanisme de « déforestation évitée », mais peut conduire localement à des violations des droits de l'homme et à des expulsions des peuples indigènes de leurs terres.

Ceci explique les fortes tensions entre mouvements de défense des peuples autochtones et grandes ONG de conservation. La Banque Mondiale, en s'associant à ces dernières et en souhaitant prendre la direction de la « déforestation évitée » a provoqué une forte hostilité de la part des mouvements sociaux et des ONG travaillant pour la défense des peuples autochtones.

Si un mécanisme de « déforestation évitée » peut théoriquement permettre de renforcer le contrôle des ressources par les communautés locales, l'expérience nous invite à réfléchir à des gardes fous. Il paraît intéressant d'envisager la création de cellules nationales de résolution des conflits fonciers, associant la société civile, avant qu'un Etat ne puisse accéder à des financements internationaux de déforestation évitée. En outre, ces financements pourraient être conditionnés à la ratification et à la transposition dans le droit national des conventions internationales garantissant les droits des peuples autochtones.

20 - Prior, S, Streck, C and O'Sullivan, R (2006) « Incentivising avoided deforestation – a stock based methodology » Submission by the Center for International Sustainable Development Law to the COP UNFCCC in response to calls for views on the issues of avoided deforestation issues at its 11th Session, March 2006.

L'atelier a débuté par deux présentations de Jean-Philippe THOMAS, coordinateur du programme énergie, environnement, développement de ENDA et de Morgane CREACH, chargée de mission internationale au RAC-F. Ces présentations visaient à replacer les discussions de l'atelier dans le contexte actuel des négociations internationales. Jean-Philippe THOMAS a ainsi présenté quels sont, pour ENDA, les principaux enjeux des négociations post-2012, notamment l'étroite interaction entre changement climatique et développement et l'adaptation aux impacts du dérèglement climatique comme enjeu de développement et de lutte contre la pauvreté. Morgane CREACH a rappelé les enjeux de la prochaine conférence des Parties à la Convention Climat et au Protocole de Kyoto, qui se déroulera à Bali début décembre. Elle a également présenté la position actuelle des différents groupements d'Etats quant à ces négociations.

I. Journée du 3 septembre : accès à l'énergie dans les pays africains

Modérateur : Sécou SARR, ENDA Energie
Rédacteur et présentation du document :
Stéphanie MARGOT pour le RAC-F

Cette journée a débuté par un constat : la situation actuelle de pauvreté énergétique de l'Afrique. Or, l'accès aux services énergétiques constitue l'un des principaux leviers de développement.

A ce titre, un livre blanc sur « l'accès à l'énergie pour les populations rurales et périurbaines afin d'atteindre les objectifs de développement du millénaire » a été adopté en janvier 2006 par la communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest ainsi que par l'Union économique et monétaire d'Afrique de l'Ouest. Il s'agit désormais de le mettre en œuvre au niveau local (ftp://ftp2.ptfm.net/ptfmc/references/ecowas_white_paper.pdf).

Par ailleurs, Sécou SARR a lancé un débat sur le Mécanisme de Développement Propre (MDP), instrument du Protocole de Kyoto censé faciliter le transfert de technologies et notamment l'accès à l'énergie dans les pays en développement. Force est de constater que jusqu'à présent, l'Afrique a bénéficié de façon très marginale des projets MDP. Dès lors, la question de l'accès à l'énergie dans les pays africains peut-elle trouver une réponse uniquement à travers les mécanismes de marché ou doit-on au contraire s'orienter vers des approches mixtes ?

La présentation par Stéphanie MARGOT de son projet de note de position s'est déroulée en trois temps :

1. Le contexte énergétique en Afrique
2. Les mécanismes de lutte contre le changement climatique mis en œuvre : application dans le domaine de l'énergie
3. Les enjeux pour les négociations « post-2012 »

La présentation a débuté par un état des lieux de la situation énergétique actuelle de l'Afrique : un vaste potentiel énergétique existe, notamment en matière d'énergies renouvelables, mais demeure sous-exploité. Ainsi, l'Afrique offre l'un

des niveaux de consommation énergétique les plus faibles au monde. Cependant, il importe d'apporter des nuances entre les différentes régions du continent africain, les ressources différant sensiblement de l'une à l'autre.

Stéphanie MARGOT a mis l'accent sur les problèmes liés à l'offre en énergie, notamment les problèmes de financements, de raccordement, le manque de planification et les faibles moyens en ressources humaines. Elle a proposé d'explorer diverses pistes de recommandations :

- ° la diversification de l'offre énergétique, notamment par un développement accru des énergies renouvelables
- ° l'électrification rurale décentralisée
- ° la maîtrise du recours à la biomasse
- ° l'extension de la coopération régionale, dans l'optique d'une mise en commun des ressources, ce qui permettrait des économies d'échelle et donc une réduction du coût des services
- ° l'articulation de la planification des services énergétiques et des stratégies de développement

Commentaires des participants sur la situation énergétique en Afrique

Il importe de ne pas se focaliser uniquement sur l'électrification rurale mais également sur l'électrification des villes car celle-ci est vitale au développement économique du pays. L'énergie doit permettre au pays de générer des ressources et de contribuer ainsi au développement économique. L'accès à l'énergie est une question importante mais encore faut-il que les habitants puissent se l'offrir. La note de position ne devra dès lors pas seulement envisager l'utilisation de l'énergie en tant que vecteur de bien-être (éclairage etc.) mais également souligner le rôle de l'accès à l'énergie dans la création d'activités génératrices de richesses au niveau national.

La note de position devra également aborder le sujet de la maîtrise de l'utilisation de l'énergie et notamment, l'efficacité énergétique.

Le vaste potentiel de l'Afrique dans le domaine de l'énergie solaire a été mis en exergue. Des opportunités existent également en matière d'électricité hydraulique. Toutefois, il importera sur ce dernier point de plaider en faveur de micro-centrales.

La coopération régionale a également retenu l'attention des participants. En effet, il a été soulevé qu'à l'heure actuelle, les positions défendues par les Etats africains lors des négociations internationales sur le climat manquent de cohérence. Pour plus d'efficacité, les positions de ces Etats quant aux financements dans le domaine énergétique doivent être harmonisées en amont des conférences internationales. Des alliances doivent par ailleurs être recherchées avec d'autres Etats ou groupements d'Etats faisant face au même type de problème et ayant donc des intérêts en commun à défendre. Il importe de rechercher dans l'action l'échelon le plus adéquat. En matière de mise en œuvre des politiques énergétiques, l'échelon national n'apparaît pas toujours le plus approprié. Dès lors, les options décentralisées sont à privilégier.

Par la suite, les discussions ont porté sur les mécanismes et les outils de financement qui existent et qui devraient permettre, en principe, de favoriser l'accès à l'énergie dans les pays africains.

Il a notamment été mis en exergue que ces instruments et financements sont à l'heure actuelle insuffisants (Voir les pages 9 et 19).

La journée s'est achevée par l'identification des principaux enjeux de l'accès à l'énergie dans les pays africains dans le cadre des négociations « post-2012 ». Trois pistes de recommandations ont été identifiées :

- ° améliorer l'existant par une révision et une extension du MDP pour l'adapter davantage à la situation spécifique de l'Afrique (exemple : généralisation du MDP programmatique)
- ° mettre en place des instruments novateurs tels que la création d'un fonds pour le financement des énergies renouvelables en Afrique
- ° identifier de nouvelles approches telles que les politiques et les mesures de développement durable (SD PAMs).

Recommandations des ONG francophones sur l'accès à l'énergie dans les pays africains pour les négociations « post-2012 »

Les participants à l'atelier ont été tenus de hiérarchiser les pistes de recommandations proposées.

1. Les ONG souhaitent en priorité une réforme du MDP afin que celui-ci réponde davantage aux besoins de développement de l'Afrique. Le MDP programmatique ou le regroupement de projets (bundling of projects) offrent des perspectives intéressantes pour entraîner des économies d'échelle et une diminution des coûts de transaction. Le MDP programmatique est un programme d'activités, sur l'initiative du secteur public ou privé, mis en place afin de créer une incitation à réduire les émissions. Le regroupement de projets concerne des projets menés sur plusieurs sites qui réduisent les émissions dans un ou plusieurs secteurs. Dans le cadre du regroupement de projets, chacun d'entre eux peut être exécuté individuellement en tant qu'activité au titre du MDP, alors que dans le cadre du MDP programmatique, le nombre de projets et le lieu du projet sont indéterminés au moment de l'enregistrement et peuvent varier en cours de période de réalisation. En amont, un certain volume de crédits d'émission sera autorisé et les réductions d'émissions obtenues par le programme seront vérifiées en aval.

Par ailleurs, une simplification des procédures actuelles permettrait une meilleure diffusion des projets MDP sur le continent africain. En 2002, des règles simplifiées ont été adoptées sous l'égide du Protocole de Kyoto, pour favoriser le développement des petits projets d'énergies renouvelables mais elles ne sont pas suffisantes. Une meilleure information des procédures qui régissent l'utilisation du MDP est également nécessaire pour les pays africains.

2. La deuxième recommandation prioritaire retenue par les ONG francophones a trait à la valorisation des politiques et mesures en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique mises en œuvre de façon proactive par certains pays. Ces mesures doivent pouvoir être récompensées. Un exemple a été donné : un pays met en œuvre une politique ambitieuse en matière de transports en commun. Cette initiative n'est pas récompensée dans le cadre du régime actuel de lutte contre le changement climatique. En effet, pour obtenir une récompense pour l'établissement d'une telle politique, la preuve de son additionalité sera recherchée. Or, certaines politiques et mesures peuvent être répertoriées pour l'intérêt qu'elles peuvent offrir en tant que telles, à la fois en termes de réduction des émissions mais également en termes de développement. Dès lors, l'aide au développement pourrait financer ce type de mesures sans pour autant mesurer la valeur exacte des émissions évitées. La présente recommandation cherche donc à sortir de la logique de marché qui sous-entend le MDP. Les questions de l'accès à l'énergie ne peuvent être entièrement solutionnées via les négociations internationales menées sous l'égide de la Convention Climat et du Protocole de Kyoto. En termes d'opportunité, la question essentielle sur ce point consiste à rechercher une intégration systématique des aspects climat aux politiques de développement.

3. Enfin, les ONG francophones préconiseront la création d'un fonds de financement des énergies renouvelables en Afrique (abondé par une taxe sur les exportations de pétrole ou sur les échanges de droits d'émissions entre Etats).

II. Journée du 4 septembre : adaptation aux changements climatiques

Modérateur : Isabelle NIANG, ENDA Energie et co-auteur du chapitre sur l'Afrique, groupe II du 4^{ème} rapport du GIEC.

Rédacteur et présentation du document : Richard CONNOR, UNIS-FERA

Richard CONNOR a présenté les principaux impacts attendus du changement climatique pour le siècle en cours, d'après les données du 4^{ème} rapport du GIEC, groupe II.

Les participants ont insisté sur la nécessité pour la société civile de s'approprier les problèmes d'adaptation. L'approche communautaire en matière d'adaptation est donc essentielle. Des fonds nationaux doivent dès lors être dégagés pour financer ces projets communautaires d'adaptation.

Certains participants ont soulevé le fait qu'actuellement, dans le cadre du Protocole de Kyoto et de la Convention Climat, la majorité des financements est affectée à l'atténuation des gaz à effet de serre et non à l'adaptation. Certes, les deux questions sont indissociables, l'adaptation aux changements climatiques se trouvant de plus en plus difficile à mettre en place au fur et à mesure que les concentrations en gaz à effet de serre augmentent dans l'atmosphère. Toutefois, les participants souhaitent que les négociations internationales post-2012 donnent enfin une réponse adéquate au problème de l'adaptation.

Le même phénomène peut être observé dans le domaine du transfert de technologies qui tend à se centrer sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre et non sur les technologies existantes en matière d'adaptation.

Isabelle NIANG a mis en exergue la nécessité pour les ONG de s'intéresser aux fondements scientifiques du changement climatique. En effet, il existe un besoin essentiel en Afrique de renforcer les modèles de prévision des changements climatiques, sans quoi, les politiques d'adaptation mises en œuvre ne seront pas adéquates.

Richard CONNOR a présenté par la suite les mécanismes et outils dédiés au niveau international à financer l'adaptation : le fonds spécial pour le changement climatique, le fonds pour les PMA et le fonds pour l'adaptation. Les deux premiers fonds de la Convention sont basés sur des contributions volontaires et des grands émetteurs tels que les Etats-Unis ou l'Australie n'y participent pas. Le fonds pour l'adaptation du Protocole de Kyoto est quant à lui basé sur un prélèvement de 2% des crédits MDP mais aucune entité n'a encore été désignée pour l'administrer. Outre un montant des fonds inadéquat, les règles d'accessibilité à ces derniers demeurent également un obstacle.

Par ailleurs, le programme quinquennal sur l'adaptation, finalisé à Nairobi lors de la COP12/MOP2, est centré sur des analyses de situation mais il n'a pas vocation à financer des actions concrètes d'adaptation.

Il a été souligné que face à l'ampleur du défi de l'adaptation, une simple révision des fonds et outils existants ne sera pas suffisante. La voie la plus prometteuse semble être le « mainstreaming », c'est-à-dire l'intégration de l'adaptation dans les politiques de développement.

Mais certaines barrières font obstacle à cette intégration, parmi lesquelles :

- ° les politiques d'adaptation au changement climatique sont souvent perçues comme de long terme tandis que les politiques de développement répondraient à des impératifs de court terme (sida, pauvreté etc.)

- ° par ailleurs, les responsables de ces politiques diffèrent. Les experts en matière de changement climatique travaillent au sein des directions environnementales et n'ont que très peu de relations avec les techniciens chargés de la planification. Or, l'adaptation ne relève pas à proprement parler de l'environnement. Il convient donc d'externaliser les PANA et les politiques d'adaptation.

Ces obstacles peuvent toutefois être dépassés. Par exemple, les PANA ont été élaborés pour satisfaire les besoins urgents des PMA en matière d'adaptation. On ne peut donc opposer politiques de court terme et de long terme lorsqu'on aborde la question de l'adaptation par rapport à celle du développement.

Par ailleurs, les impacts du changement climatique sont susceptibles de ruiner à terme les politiques de développement mises en œuvre. Dès lors, il conviendrait d'intégrer une dimension adaptation aux impacts du changement climatique dans toute politique de développement. Cet aspect additionnel « adaptation climat » de la mesure de développement classique doit pouvoir être financé.

Les participants ont ensuite discuté des principales recommandations à porter dans le cadre des négociations post-2012 sur le sujet de l'adaptation.

Recommandations des ONG francophones sur l'adaptation pour les négociations « post-2012 »

Les participants à l'atelier ont été tenus de hiérarchiser les pistes de recommandations proposées.

- 1.** Le principe de plaider en faveur de l'adoption d'un « Protocole sur l'adaptation » ou tout du moins d'un chapitre entièrement dédié à ce sujet au sein du nouvel accord post-2012 a été retenu. Pour rappel, en 2002, l'Inde avait appelé à l'adoption d'un Protocole pour l'adaptation. En effet, le problème de l'adaptation est aujourd'hui abordé de manière disparate au sein de la Convention Climat et du Protocole de Kyoto. Une multitude d'articles y font référence sans pour autant répondre de manière adéquate à ce problème. L'adaptation doit occuper la place politique qu'elle mérite dans le nouveau traité qui sera adopté.
- 2.** Au sein de ce Protocole ou de ce chapitre « adaptation », il sera primordial que les pays industrialisés reconnaissent leur responsabilité en matière de prévention et de réparation des dommages causés par le changement climatique. De par cette responsabilité, ils doivent s'engager à diminuer les impacts du dérèglement climatique dans les pays qui n'ont pas les moyens de le faire. Une liste des types d'activités d'adaptation qu'il faudra financer devra également être élaborée. Le financement pour l'adaptation, dès lors que la responsabilité des Etats industrialisés est reconnue, ne peut plus être fondé sur une base volontaire. L'idée a été émise d'instaurer un taux minimum et obligatoire de financement par pays, en fonction de sa responsabilité en matière d'émissions de gaz à effet de serre et de sa capacité à payer.
- 3.** Le renforcement des capacités locales en matière d'adaptation doit être une priorité. Les actions communautaires doivent être valorisées. La formation et la sensibilisation doivent être renforcées.
- 4.** L'adaptation au changement climatique doit être intégrée de manière systématique aux politiques de développement (mainstreaming).



III. Journée du 5 septembre : déforestation évitée

Modérateurs : Abdoulaye ISSA, EDER, Niger et Morgane CREACH,
Réseau Action Climat-France

Rédacteur et présentation du document :

Sylvain ANGERAND, Amis de la Terre France

Trois aspects du problème de la déforestation évitée ont été abordés par Sylvain ANGERAND : la problématique de la définition de « forêt » et les principales causes de la déforestation, les enjeux et les luttes d'intérêt autour de la déforestation évitée et enfin, le caractère équitable et les risques sociaux des politiques de lutte contre la déforestation. La déforestation est responsable de 18 à 25% des émissions mondiales de CO₂. Pourtant, ce problème n'est pas traité au sein du Protocole de Kyoto.

La définition de la forêt constitue le point de départ de toute politique de lutte contre la déforestation.

Les Accords de Marrakech de 2001 donne la définition de la forêt retenue par la Convention Climat. Celle-ci doit avoir une superficie minimale comprise entre 0,05 et 1 hectare. Le couvert forestier minimum doit être compris entre 10 à 30% de la surface (l'Etat est libre d'adopter sa propre définition au sein de ces limites prédéfinies). Les arbres doivent atteindre une hauteur minimum de 2 à 5 mètres. Une surface sans arbre, mais « de façon temporaire » (exemple : incendie), peut être considérée comme une forêt si une intention de reboiser a été émise. Enfin, la définition de la Convention ne restreint pas la forêt à un usage forestier unique c'est-à-dire que l'agroforesterie, qui consiste à mélanger sur une même parcelle des arbres et des cultures, peut être prise en compte (ce qui n'est pas le cas dans la définition de la FAO). Enfin, la Convention ne donne pas de définition de ce qu'est un « arbre ».

Une fois « la forêt » définie, il convient de s'interroger sur la définition de la « déforestation ».

Pour la FAO, la déforestation est comptabilisée selon le critère de « changement net » : on comptabilise la surface de forêt disparue à laquelle on soustrait la surface reboisée. De cette méthode de comptabilisation naissent certaines aberrations. Ainsi, si on détruit un hectare de forêt naturelle pour la remplacer par deux hectares d'eucalyptus, un gain d'un hectare de forêt pourra être comptabilisé. Dans le cadre de la Convention, aucune méthode de comptabilisation n'a pour l'instant été définie. Il conviendra donc d'utiliser ce vide juridique pour éviter de tomber dans les écueils de la définition de la FAO.

Les définitions revêtent donc une importance majeure lorsqu'on aborde le sujet de la mise en place de politiques de lutte contre la déforestation.

Les causes de la déforestation sont également essentielles. Elles sont multiples et diffèrent sensiblement d'une région à

l'autre : la demande en énergie, la croissance démographique, les exploitations forestières, le foncier etc.

Sylvain ANGERAND a par la suite abordé le coût de la déforestation évitée ainsi que les différents mécanismes pouvant être mis en place.

Sur le premier point, l'essentiel est de parvenir à un coût d'opportunité qui revient à déterminer de quelle manière récompenser suffisamment celui qui déforeste pour qu'il cesse cette activité. Ce coût est toutefois variable en fonction des conditions propres aux différentes régions. Par exemple, si une exploitation forestière se trouve à proximité d'un port, son activité lui rapporte plus qu'une exploitation en Afrique où l'accès au marché international est limité.

Le coût global pour ralentir la déforestation a été évalué dans le rapport Stern entre 5 à 10 milliards de dollars US/an.

Des points de convergence existent entre les Parties sur les éléments suivants :

- ° la nécessité de compenser les revenus actuels liés à la déforestation pour faire cesser ces activités
- ° le fait qu'il n'existe pas, à l'heure actuelle, de moyens d'évaluer la quantité de carbone stocké dans les sols
- ° les images satellites par contre permettent d'évaluer l'évolution du couvert forestier
- ° l'additionalité des mesures de lutte contre la déforestation est difficile à évaluer
- ° le stockage de carbone ne peut être garanti de manière permanente

Des divergences émergent au niveau des mécanismes de compensation proposés :

- ° le Brésil est favorable à la création d'un fonds permettant de récompenser financièrement les politiques de lutte contre la déforestation des Etats. Un fonds offre davantage de souplesse dans la mise en œuvre des politiques. Mais il existe un risque de mobiliser moins d'argent.
- ° les autres pays souhaitent l'établissement d'un mécanisme de marché car le financement serait plus pérenne et plus important. La corruption au niveau politique serait également limitée. Mais les petits projets risquent d'être limités en raison de coûts de transaction élevés.

Un autre élément des discussions internationales a trait à l'intégration de la dégradation des forêts. En effet, les politiques pouvant être récompensées doivent-elles être limitées à la simple lutte contre la déforestation ou peuvent-elles également viser la lutte contre la dégradation ?

L'intégration de la lutte contre la dégradation permet d'introduire un facteur qualitatif non négligeable (exemple : conduit à l'exclusion des plantations d'eucalyptus) mais s'entendre sur une définition de la dégradation peut ralentir les négociations en cours.

Enfin, il s'agit également de se positionner en faveur d'une approche par projet ou nationale. L'approche par projet pourrait se révéler plus fiable mais les petits projets risqueraient d'être exclus. Par ailleurs, un problème de « fuite » pourrait émerger. On pourrait faire un projet de conservation sur une surface mais continuer à déforester sur une surface à côté.

L'approche nationale aurait l'avantage de favoriser la mise en œuvre de politiques cohérentes, axées sur les causes de la déforestation. Par exemple : si le bois de chauffe constitue la principale cause de déforestation d'un pays, ce dernier pour-

rait décider de l'établissement d'une politique d'amélioration de l'accès à l'énergie. L'inconvénient réside dans un plus grand risque de corruption. Par ailleurs, une approche nationale pourrait favoriser l'émergence de politiques forestières injustes, l'Etat s'appropriant la gestion des forêts au détriment des peuples autochtones.

Les participants ont été appelés à se prononcer sur les priorités qu'ils souhaitent mettre en avant dans le cadre des négociations internationales sur le sujet de la déforestation évitée.

Recommandations des ONG francophones sur la déforestation évitée pour les négociations « post-2012 »

Les participants à l'atelier ont été tenus de hiérarchiser les pistes de recommandations proposées.

1. Sur la définition de forêt : il importe d'exclure les monocultures. La définition de la forêt doit reposer sur les fonctions écologiques de celle-ci (définition qualitative). Enfin, la forêt ne doit pas être réduite à son simple usage forestier.
2. Les ONG francophones défendront dans un premier temps la mise en place d'un fonds pour récompenser les politiques et les mesures de lutte contre la déforestation. Les contributions devront être obligatoires.
3. Au-delà de la seule déforestation, la dégradation de la forêt doit également être prise en compte.
4. Une approche nationale doit être retenue mais l'Etat doit s'engager à la participation et à l'implication de la société civile.

Conclusion générale sur l'atelier de Dakar

Pour éviter toute césure entre la 1^{ère} et la 2^{ème} période d'application du Protocole de Kyoto, la Communauté internationale devra s'entendre sur un nouveau traité pour fin 2009 au plus tard, laissant ainsi le laps de temps nécessaire à la ratification de ce dernier. Les deux années de négociations à venir doivent être perçues comme une fenêtre d'opportunité pour proposer de nouvelles options dans le cadre du prochain accord international. Les ONG francophones, notamment d'Afrique de l'Ouest, doivent se saisir de cette occasion pour porter d'une voix forte sur la scène internationale leurs priorités jusqu'à présent peu écoutées.

Contacts des responsables du projet :

Morgane Créach, Réseau Action Climat-France, Paris
(morgane@rac-f.org)

Jean-Philippe Thomas, ENDA Tiers Monde, programme
énergie environnement développement, Dakar
(enda.jp.thomas@gmail.com)

Jean-François Nolet, Equiterre, Montréal
(jfnolet@equiterre.qc.ca)



Liste des participants à l'atelier de Dakar

Prénoms et Noms	Pays	Organisme	Adresse / Tel / mail
Aboulaye ISSA	Niger	EDER	BP 10193 / Tél: +227 96891014 / abdl_issa@yahoo.fr
Aby DRAME TOURE	Sénégal	ENDA ENERGIE	54, rue Carnot BP 3370 Dakar / Tél: 822.24.96 / enda.energy@orange.sn
Birame DIOUF	Sénégal	CONGAD	1983 Liberté III Allée Ababacar SY / Tél: 528 75 59 / bdioufbay@yahoo.sn
Boubacar FALL	Sénégal	ENDA ENERGIE	54, rue Carnot BP 3370 Dakar / Tél: 822 24 96 / enda.energy@orange.sn
Cheikh Ould SAMBEITT	Mauritanie	TENMIYA	Tél: 525 19 01 - 661 10 15 / sambeittcheikhmedteib@yahoo.fr
Djimingué NANASTA	Sénégal	ENDA ENERGIE	54, rue Carnot BP 3370 Dakar / Tél: 822 24 96 / enda.energy@orange.sn
Godefroy THIOMBIANO	Burkina Faso	GERED	01 BP 3919 Tél.: + 226 50398636 -50300248 / gthiombiano@hotmail.com
Isabelle NIANG	Sénégal	ENDA ENERGIE	54, rue Carnot BP 3370 Dakar / Tél: 822 24 96 / enda.energy@orange.sn
Jean-Philippe THOMAS	Sénégal	ENDA ENERGIE	54, rue Carnot BP 3370 Dakar / Tél: 822 24 96 / jp.thomas@gmail.com
Jörg JOHN	Sénégal	ENDA/ PRONAT	54, rue Carnot BP 3370 Dakar / pronat@enda.sn
Libasse BA	Sénégal	ENDA ENERGIE	54, rue Carnot BP 3370 Dakar / 822 24 96 / enda.energy@orange.sn
Malick SOW	Sénégal	FAPAL	BP 470 Tél: 967 62 08 - 658 29 41 / fapalf@yahoo.fr
Morgane CREACH	France	RAC	2B rue Jules Ferry 93100 Montreuil France / morgane@rac-f.org
Moussa NAABOU Mamouda	Sénégal	ENDA ENERGIE	54, rue Carnot BP 3370 Dakar / Tél: 822 24 99 / enda.energy@orange.sn
Nogoye THIAM	Sénégal	ENDA ENERGIE	54, rue Carnot BP 3370 Dakar / Tél: 822 24 96 / enda.energy@orange.sn
Oumar SANGO	Mali	AMADE PELCODE	Daoudo Bougou rue 30 BP E3180 / Tél: + 2236762427 / angououmar@yahoo.fr
Richard CONNOR	Canada	UNISFERA	richard.connor@unisfera.org
Safiétou SALL DIOP	Sénégal	IED Afrique	24, Sacré cœur III BP 5579 Dakar Fann / Tél: 867 10 58
Sécou SARR	Sénégal	ENDA ENERGIE	54, rue Carnot BP 3370 Dakar / Tél: 822 24 96 / enda.energy@orange.sn
Séna ALOUKA	Togo	Jeunes Volontaires pour l'Environnement	131, rue Ofé, Tokom Casablanca, Lomé BP 8823 Tél: +228 220 01 12 - +228 921 67 40 / yvetogo@hotmail.com
Stéphanie MARGOT	France	RAC	Tél: +00336 220 27 09 / stephmargot@hotmail.com
Sylvain ANGERAND	France	Amis de la Terre	foret@amisdelaterre.org
Touria DAFRALLAH	Sénégal	ENDA ENERGIE	54, rue Carnot BP 3370 Dakar, Tél: 822 24 96 / enda.energy@orange.sn
Victor Luis CAPERUTO	Guinée Bissau	UNO TACAL	Bairro de Hafia Bissau 16024 Guinée Bissau / unotacal_ong@yahoo.com.br
Emmanuel NGIKAM	Cameroun	ERA Cameroun	BP 3356 Yaoundé / emma_ngikam@yahoo.fr

Annexe 1

Étapes de l'élaboration d'un Plan d'Action National pour l'Adaptation (PANA)

1. Mise sur pied de l'équipe de coordination et de l'équipe multidisciplinaire
2. Synthèse des études d'impact, des stratégies d'adaptation, des consultations antérieures, des tendances et des cadres de développement déjà en place
3. Évaluation participative rapide de la vulnérabilité actuelle et de l'augmentation potentielle des dangers que représentent le climat et les risques associés
4. Consultation publique visant à identifier des activités potentielles d'adaptation
5. Compilation d'une liste d'activités potentielles d'adaptation et choix de critères d'évaluation
6. Hiérarchisation des options d'adaptation (analyse multicritères) et analyse des options
7. Classement des projets/activités et vérification de leur intégration aux cadres et programmes stratégiques (communautaires, nationaux ou autres)
8. Elaboration des profils de projets d'adaptation (et soumission du PANA)

Annexe 2

Résumé de l'évolution de l'adaptation dans les négociations internationales climat

COP6 (Bonn, 2001) :

Trois nouveaux fonds sont établis : le Fonds spécial pour les changements climatiques (FSCC), le Fonds pour les PMA (FPMA) et le Fonds pour l'adaptation (FA).

COP7 (Marrakech, 2002) :

Formation du groupe d'experts sur les PMA et établissement des objectifs des trois fonds. Le FSCC financera des activités liées aux changements climatiques dans les domaines de l'adaptation, du transfert des technologies, de l'énergie, du transport, de l'industrie, de l'agriculture, de la foresterie et de la gestion des déchets. Le FPMA servira à appuyer les Programmes d'action nationaux d'adaptation.

Enfin, le FA financera des projets d'adaptation à partir de l'imposition de 2% qui sera prélevée sur tous les crédits issus du MDP et d'autres sources de financement destinées à l'adaptation.

COP8 (Delhi, 2003) :

La Déclaration de Delhi réaffirme l'importance du développement et de l'éradication de la pauvreté. Elle fait appel à des politiques et à des mesures spécifiques aux circonstances nationales et à l'intégration des objectifs liés aux changements climatiques dans les stratégies nationales de développement durable. Les discussions tenues à la COP8 sont reconnues comme ayant réfuté la notion de clivage entre les finalités du développement et de l'environnement (y compris les changements climatiques).

COP10 (Buenos Aires, 2004) :

Plusieurs difficultés quant à l'obtention de fonds pour les projets d'adaptation sont soulignées. Selon plusieurs PMA, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), qui administre les fonds de la CCNUCC, est perçu comme étant trop rigide et souffrant de lourdeur bureaucratique. L'un des problèmes soulevés est que le FEM ne finance que des projets d'adaptation au sens strict (barrages par exemple), alors que beaucoup de projets d'adaptation comportent des aspects liés au développement et/ou font partie des stratégies locales ou nationales de développement.

Ainsi, ces projets ne reçoivent qu'une portion du financement requis et doivent chercher du co-financement d'autres agences de développement, alourdissant encore le fardeau des PMA.

COP11 (Montréal, 2005) :

Adoption des accords de Marrakech, qui permet l'opérationnalisation des différents fonds pour l'adaptation (de la CCNUCC). Discussions concernant la levée de fonds additionnels pour le FA (outre la levée de 2% sur les projets MDP) à partir des autres mécanismes de flexibilité du Protocole. La COP adopte un programme de travail quinquennal sur l'adaptation.

COP12 (Nairobi, 2006) :

Reconnaissance du fait que les impacts des changements climatiques seront ressentis de manière disproportionnée dans les pays en développement, plus vulnérables, risquant de perdre certains acquis engendrés par le développement actuel. Adoption du Programme de Travail de Nairobi.

Annexe 3

Procédure de validation et d'enregistrement des projets MDP

Trois organes sont nécessaires au fonctionnement du Mécanisme pour un Développement Propre (MDP) :

Le Conseil Exécutif : il a pour rôle de superviser la mise en place du MDP et d'enregistrer les projets MDP. Il lui revient également de délivrer les URCE.

L'Autorité Nationale Désignée (AND) : mise en place par le pays hôte ayant ratifié le Protocole, elle détermine les critères de développement durable propre au pays et contrôle le processus d'approbation du projet.

Les Entités Opérationnelles Désignées (EOD) sont responsables de la validation, de la vérification des projets MDP et de l'information du public.

Procédure de validation et d'enregistrement des projets MDP :

ETAPE 1 : élaboration du document de projet MDP par ses développeurs

Le développeur d'un projet MDP (Etat, entreprise privée ou ONG) doit remplir un formulaire standard (« Project Design Document ») et le soumettre à l'agrément du Conseil Exécutif. Ce formulaire doit contenir les informations clés suivantes :

° Le scénario de référence des émissions (scénario « business as usual ») : c'est le scénario des émissions futures du pays hôte, dans la sphère d'activité du projet, le plus probable en l'absence de tout projet MDP. Il est établi à partir de méthodologies¹ agréées par le Conseil Exécutif.

° Un plan de surveillance des émissions (donc des réductions) du projet établi en fonction de méthodologies¹ devant être agréées par le Conseil Exécutif.

° Une étude d'impact du projet sur l'environnement.

° Les commentaires reçus lors de la consultation des parties prenantes² locales organisée par le développeur du projet.

ETAPE 2 : validation du projet par l'Entité Opérationnelle Désignée (EOD)

Après évaluation du projet par l'EOD, cette dernière décide de le valider ou non. Lors de cette étape de validation, l'EOD doit rendre public le descriptif du projet et l'ouvrir à commentaires pendant 30 jours. Toute personne concernée ou intéressée par un projet MDP peut apporter ses remarques sur un ou plusieurs aspects du projet. Dans son rapport de validation, transmis au Conseil Exécutif, l'EOD doit indiquer les commentaires reçus et la manière dont elle en a tenu compte.

ETAPE 3 : enregistrement définitif du projet

Après examen du rapport de validation, le Conseil Exécutif peut décider d'enregistrer ou non le projet comme projet MDP, au plus tard huit semaines après sa réception. Cet enregistrement permettra, par la suite la délivrance d'URCE.

ETAPE 4 : surveillance, Vérification et Délivrance des URCE

La vérification des réductions d'émissions du projet est assurée par une autre EOD. Le rapport de surveillance des émissions du projet fait par son développeur et le rapport de vérification de cette EOD doivent être publiés. A la suite du rapport de vérification, le Conseil Exécutif peut délivrer un volume d'URCE équivalent aux réductions d'émissions constatées.

Le prélèvement d'une taxe obligatoire de 2% sur le montant des URCE délivrées est prévu pour alimenter un fonds d'adaptation, mis en place par le Protocole de Kyoto. Ce fonds a pour objectif de financer des projets d'adaptation aux changements climatiques, au profit des pays les plus vulnérables. Les projets MDP prévus dans les pays les moins avancés sont exemptés de cette taxe.

Source : fiche du RAC France, mars 2004

1 - Le choix des méthodologies en matière d'élaboration du scénario de référence, de validation et de surveillance des projets MDP est important. En effet, une fois qu'une méthodologie est approuvée par le Conseil Exécutif, elle peut être appliquée à d'autres projets MDP relevant du même domaine. Certaines ONG essaient d'influencer les organes du MDP afin qu'ils adoptent des méthodologies participant à une logique de développement durable et d'équité.

2 - Est partie prenante, toute personne physique ou morale directement concernée par ce projet.

Coordination :

Morgane CRÉACH (RAC-F)

Auteurs :

Richard CONNOR (Unisfera)

Stéphanie MARGOT (RAC-F)

Sylvain ANGERAND (Amis de la Terre)

Mise en page :

Diane VANDAELE (RAC-F)

Remerciements :

Jean-Philippe THOMAS (ENDA)

Jean-François NOLET (Equiterre)

Benoit Faraco (RAC-F)

Boubacar FALL (ENDA)

Isabelle NIANG (ENDA)

Ibrahim TOGOLA (Hélio)

Anne Chetaille (GRET)

Avec le soutien financier de la Direction Générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) du ministère français des Affaires Etrangères.

OCTOBRE 2007



Réseau Action Climat-France (RAC-F)

2b, rue Jules ferry
93100 Montreuil - FRANCE
Tel : +33 1 48 58 83 92
infos@rac-f.org
<http://www.rac-f.org>

**Environnement et développement du Tiers monde
(ENDA Tiers Monde)**

Résidence Phare Mamelles
BP 3370 Dakar - SENEGAL
Tél : +221 33 869 99 48
enda.energy@orange.sn
<http://energie.enda.sn>

Equiterre

2177, rue Masson, bureau 206
Montréal - Québec
H2H 1B1, CANADA
Tél : +1 514 522-2000
info@equiterre.qc.ca
<http://www.equiterre.org>