

La COP22 en Afrique

Le groupe des négociateurs africains est-il au diapason ?

Agathe MAUPIN

Grâce à l'entrée en vigueur de l'accord de Paris dès l'ouverture de la 22^e Conférence des Parties (COP) à la Convention-cadre des Nations unies pour lutter contre les changements climatiques (CCNUCC), cette dernière semble prête à tenir sa promesse d'être la COP de l'action. Faut-il pour autant attendre de véritables progrès de la COP22, qui se tient cette année au Maroc, au regard des attentes et demandes des pays africains ? Le choix de ce pays nord-africain, qui avait déjà hébergé la COP7 en 2001, pourrait être de bon augure pour l'Afrique, un an après que les Parties soient parvenues à un accord à Paris. Quinze ans auparavant, ce fut en effet au Maroc que de premiers moyens techniques et financiers furent débloqués en faveur des pays en développement, autour par exemple du Fonds pour l'adaptation, fruit des accords de Marrakech. Peu après l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto, la COP12 au Kenya en 2006 avait aussi marqué un tournant en matière de mécanismes de soutien, avec la mise en place du Mécanisme de développement propre permettant aux pays industrialisés d'investir dans le durable, comme les énergies renouvelables, dans les pays en développement. En 2011, la création du Fonds vert lors de la COP17 à Durban en Afrique du Sud, récemment alimenté et géré depuis la Corée du Sud, est venue s'ajouter aux résultats des actions menées par les pays en développement pour se faire entendre lors des négociations climat.

Progressivement, plusieurs pays ont ainsi réussi à faire reconnaître les priorités des pays en développement : l'adaptation, le financement, les moyens techniques et le transfert de technologie. La Tanzanie, par exemple, a participé activement à l'administration du Fonds pour l'adaptation, depuis sa création jusque dans l'importance donnée à l'adaptation dans le récent accord de Paris. Il n'est cependant pas évident de conclure que l'ensemble des pays africains parle d'une seule voix dans le cadre des négociations climat. Comment les pays du

Agathe Maupin est chercheur associé au South African Institute of International Affairs (SAIIA) et au laboratoire Les Afriques dans le Monde (LAM).

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 978-2-36567-647-2

© Tous droits réservés, Paris, Ifri, 2016.

Comment citer cette publication :

Agathe Maupin, « La COP22 en Afrique : le groupe des négociateurs africains est-il au diapason ? », *L'Afrique en questions*, n° 29, Ifri, 17 novembre 2016.

Ifri

27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15
Tél. : (0)1 40 61 60 00
Email : accueil@ifri.org

Site internet :
www.ifri.org

continent gèrent-ils leur appartenance à plusieurs groupes de négociations ? Quelles sont les stratégies adoptées jusque-là par le groupe des négociateurs africains pour pallier la délicate combinaison des requêtes nationales avec une vision continentale ?

Vers une voix africaine sans dissonance ?

Contribuant à hauteur de moins de 4 % aux émissions mondiales de gaz à effet de serre, l'Afrique souffrira pourtant de plus en plus des conséquences. C'est sur ce point que de nombreuses personnalités politiques africaines ont insisté depuis plusieurs années dans le cadre notamment du groupe des négociateurs africains. Depuis la création de la CCNUCC et des premières négociations sur le climat à la COP1 en 1995, cinq groupes ont été établis, par continent, auxquels sont venues s'ajouter d'autres coalitions de pays en fonction de leurs intérêts communs. Le groupe des négociateurs africains rassemble ainsi les 54 pays du continent.

Dans le cadre des négociations climat, la position adoptée par le groupe des négociateurs africains suit les directives de l'Union africaine, notamment celles émanant du Comité des chefs d'État africains sur le changement climatique et du secrétariat de la Conférence des ministres africains de l'environnement. Ce groupe a pris de l'ampleur ces dernières années, en partie grâce à une décision de l'Union africaine en 2014 de présenter une position continentale commune sur le climat, accompagnée de mécanismes de suivi, de préparation et de présentation lors des COP¹. Parmi les organisations africaines, s'appuyer davantage sur des institutions comme le Centre africain pour la politique en matière de climat et sur des initiatives comme Clim-Dev (climat et développement) fut un choix qui s'est révélé porteur. Il a notamment permis d'ancrer le rôle du groupe des négociateurs africains auprès de l'Union africaine et d'asseoir son action dans les pays africains.

De surcroît, chacun des pays ayant été choisi ces dernières années pour assurer la présidence tournante (tous les deux ans) du groupe des négociateurs africains a été particulièrement actif. Tosi Mpanu-Mpanu pour la République démocratique du Congo (2010-2012), aujourd'hui représentant du groupe des Pays les moins avancés, ainsi que le tanzanien Richard Muyungi (2012-2014), ont fortement contribué à faire entendre la voix de l'Afrique dans la préparation de

l'accord de Paris. Cette année, c'est le Mali qui prend le relais du Soudan (2014-2016), avec comme nouveau représentant du groupe, Hussein Alfa Nafo, dit « Seyni » Nafo.

Fort de regrouper l'ensemble des pays africains reconnus par les Nations unies, le groupe des négociateurs africains doit aussi compter sur les autres coalitions auxquelles les pays africains participent activement. L'Afrique du Sud par exemple appartient au groupe de pays en développement du G77 plus la Chine, dont elle a d'ailleurs assuré la présidence pendant la négociation de l'accord de Paris en 2015. L'Alliance des petits États insulaires inclut le Cap-Vert, la Guinée-Bissau, Sao Tomé-et-Principe, l'île Maurice et les Seychelles. Le groupe des Pays les moins avancés compte de nombreux pays africains (34) comme l'Angola, le Burundi, le Burkina Faso, l'Éthiopie, Madagascar ou bien encore le Mozambique. Enfin, plusieurs pays africains ont rejoint la dernière née des coalitions, celle « pour une haute ambition », qui a d'abord œuvré pour le succès de la COP21, en exigeant par exemple l'adoption d'un cycle de révision des contributions nationales tous les cinq ans et l'adoption de mécanismes de suivi, et qui poursuit aujourd'hui sa mobilisation pour une mise en œuvre rapide de l'accord de Paris.

Deux noires, une blanche et plusieurs croches : des partitions climatiques complexes

Comment se positionnent les pays africains et quelles sont leurs stratégies ? Comment les rassembler autour de sujets d'intérêts communs comme l'adaptation, le financement et le transfert des capacités et technologies ? Le groupe des négociateurs africains a réussi à faire inscrire ces priorités pour l'Afrique dans l'accord de Paris, il doit maintenant s'assurer qu'elles seront transformées en actions concrètes.

Cette année, la présidence malienne du groupe des négociateurs africains va pousser le groupe à mettre davantage l'accent sur deux priorités : développer des règles de procédure pour que la mise en œuvre de l'accord de Paris demeure un processus inclusif ; et étoffer les actions et initiatives nationales africaines. La mobilisation du secteur privé devrait devenir l'architecte des futures actions et initiatives à destination du continent, notamment pour soutenir l'Initiative africaine sur l'adaptation et l'Initiative africaine pour les

énergies renouvelables². Lancée en 2015 lors de la COP21 par l'ensemble des chefs d'État africains, cette dernière augmenterait la capacité installée du continent africain en énergies renouvelables de 10 GW d'ici 2020. Elle est menée conjointement par l'Union africaine, l'agence du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), la Banque africaine de développement, le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), ainsi que l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA). Plusieurs bailleurs européens (Allemagne, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni), ainsi que le Canada, les États-Unis et le Japon, se sont engagés à mobiliser 10 milliards de dollars entre 2016 et 2020 pour atteindre cet objectif.

Pour le malien Seyni Nafou, l'un des enjeux est d'accroître de 9 à 32 milliards de dollars les fonds promis par les pays développés depuis la COP15 à Copenhague³ pour atteindre le plafond prévu des 100 milliards de dollars par an d'ici 2020 et permettre la mise en œuvre des actions d'adaptation en Afrique. Malgré la création d'un Fonds pour les changements climatiques en Afrique, qui est une nouvelle stratégie de la Banque africaine de développement, l'alimentation du Fonds Vert n'en demeure pas moins le cheval de bataille des pays africains. Une aide technique au montage de projets destinés à être financés par les différents fonds s'avère aussi nécessaire. La mise en pratique des engagements liés à l'accord de Paris doit aussi être transparente avec des résultats concrets. Aguerri au jeu des négociations, Seyni Nafou précise que son objectif financier se situe à l'échelle continentale : « Au lieu de défendre une thématique comme le Sahel, le lac Tchad, la Grande Muraille verte, le bassin du Congo ou le Zambèze, nous allons nous battre pour avoir un volume important qui peut prendre en compte l'ensemble des préoccupations des pays africains.⁴ »

Quant à la présidence du Maroc de la COP22, la ministre marocaine déléguée à l'Environnement, Hakima El Haite semble porter beaucoup d'intérêt à la question de l'innovation. Pour elle, les nouvelles technologies seront à l'origine d'une croissance future et d'un développement durable. Avec la plus grande centrale solaire d'Afrique construite aux franges du désert, près de Ouarzazate, le Maroc se veut la vitrine de cette conversion du continent africain aux énergies renouvelables.

Enfin, de par son poids économique, politique et en matière d'émissions de gaz, l'Afrique du Sud constitue une exception africaine. Le groupe de négociation de ce pays, composé principalement de membres des ministères sud-africains de l'environnement, des relations internationales et de la coopération, a su rappeler en 2015 que ce fut lors de la COP17 à Durban que le processus de négociations devant aboutir à Paris fut relancé. L'Afrique du Sud, seul pays africain dont les émissions de gaz à effet de serre atteignent le niveau des 15 pays les plus polluants par habitant, ne négocie pas moins avant tout dans le groupe des négociateurs africains, puis dans le groupe des 77 plus la Chine. En 2015, la Sud-africaine Nozipho Mxakato-Diseko, ambassadrice de l'Afrique du Sud auprès des Nations unies et représentante du groupe des 77 plus la Chine cette année-là, a ainsi souligné le peu d'enclin de ce groupe à modifier les distinctions entre pays développés et en développement. Elle a en effet rappelé que la question d'apporter une aide financière et des transferts de technologie à tous les pays en développement était « une question de vie ou de mort⁵ ». L'Afrique du Sud a donc été une voix importante pour soutenir l'agenda du groupe des négociateurs africains dans le cadre de l'accord de Paris l'an passé et demeure un pays clé dans le débat de la COP22 sur les modalités de mise en œuvre de futures actions climat sur le continent.

Sur un air bien connu...

L'adaptation, la question des mécanismes de financement, ainsi que le transfert des capacités et des technologies restent les maîtres mots des pays africains. Outre l'inclusion de nombreuses actions d'adaptation au même titre que celles pour l'atténuation, toutes les contributions nationales africaines insistent aussi sur un point : leurs propositions ne pourront être mises en œuvre qu'à la condition d'être financées. C'est donc sur un air bien connu que les pays africains s'accordent sur les tonalités à donner à la mise en œuvre de l'accord de Paris au plus près de leurs intérêts financiers nationaux.

Néanmoins, une nouvelle stratégie semble se dessiner. Au-delà de la demande de compensation dite « de pertes et dommages » mise en place lors de la COP19 à Varsovie en Pologne, le groupe des négociateurs africains paraît de plus en plus enclin à mobiliser la communauté et les investissements internationaux autour de la transition du continent : vers un développement durable certes, mais

surtout une transition, qu'elle soit énergétique, industrielle, sociale ou environnementale, qui serait susceptible d'appuyer une croissance africaine. En écho à sa volonté affichée de mieux utiliser les rassemblements internationaux tout en conservant sa pluralité, le groupe des négociateurs africains propose à la COP22 de s'éloigner du rythme habituel des COP de discussion autour d'un texte pour changer de tempo : accélérer la mise en œuvre des engagements grâce à des actions concrètes et répondre aux demandes de financement des initiatives proposées par l'Afrique.

1. Décision No. Assemblée/Dec. 457(XX) du mécanisme de coordination du Comité des chefs d'États et de gouvernement africains sur le changement climatique, sommet de Malabo, 2014.

2. Informations sur l'AREI disponibles en ligne : newsroom.unfccc.int.

3. Cette somme fut avancée lors de la COP15 à Copenhague en 2009. Elle représente depuis un objectif pour 2020 et un sujet de négociation incontournable pour les pays en développement, www.cop21.gouv.fr.

4. Interview de S. Nafo, disponible en ligne, mali-web.org.

5. Interview de N. Mxakato-Diseko, disponible en ligne, www.rfi.fr.