



Contribuer au dialogue de Talanoa : Pourparlers africains sur le climat II (ACT!-II)

Politiques publiques ou mécanismes du marché pour mettre en œuvre l'Accord de Paris

22 – 23 mars 2018

ILRI, Addis-Abeba (Éthiopie)

Le Dialogue de Talanoa est l'un des principaux résultats de la vingt-troisième Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (COP 23). Talanoa est un terme fidjien désignant une conversation au cours de laquelle les parties concernées échangent des idées et règlent des problèmes. La somme des objectifs actuels en matière de climat fixés dans le cadre de l'Accord de Paris n'étant pas encore suffisante pour contenir l'élévation de la température moyenne de la planète en dessous de 2 °C, il a été convenu à Paris que la communauté internationale devrait faire progressivement preuve d'une plus grande ambition. Le Dialogue de Talanoa est une mise à l'essai de ce « mécanisme d'ambition ».¹

Introduction

Les gouvernements du monde entier ont conclu l'Accord de Paris, en 2015, à la vingt et unième Conférence des Parties (COP 21). L'Accord définit des objectifs précis de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il a été salué comme un tournant décisif dans le parcours de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCUNCC), dans la mesure où il plafonne les émissions de gaz à effet de serre de façon à contenir la hausse de la température de la planète à 2°C par rapport au niveau du début de la révolution industrielle du XIXe siècle. Alors qu'une augmentation de 2°C était considérée comme la limite supérieure d'un réchauffement « sans risque », l'Accord de Paris vise, si possible, un réchauffement encore plus faible, limité à 1,5°C. L'objectif de 2°C est en soi une limite politique et les débats scientifiques sont encore virulents sur ses implications pour les différentes régions (voir, par exemple, le rapport spécial du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)). Le principal mécanisme au moyen duquel les nations s'engagent à atteindre les objectifs de l'Accord est la contribution déterminée au niveau national.

La contradiction émane du fait que les objectifs adoptés dans les contributions déterminées au niveau national ne suffisent pas pour atteindre ceux de l'Accord et nous placent sur la voie d'un réchauffement de 3°C ou plus. La solution proposée est que ces contributions déterminées au niveau national fassent preuve de plus d'ambition. En pratique, il s'agirait pour chaque pays de prendre des engagements plus ambitieux d'atténuation du changement climatique, tout en réservant des ressources à l'adaptation. Mais en l'absence d'un cadre juridiquement contraignant obligeant les pays à respecter les engagements qu'ils ont pris en

¹ Voir (en anglais) <https://cop23.com.fj/key-achievements-cop23/>.

vertu de l'Accord de Paris, l'efficacité d'un mécanisme destiné à améliorer lesdits engagements est douteuse. C'est pour cette raison et d'autres que certains critiques considèrent que l'Accord de Paris n'est pas à la hauteur du problème que pose le changement climatique. L'annonce par les États-Unis de leur intention de se retirer de l'Accord, apparemment afin de protéger les intérêts des grandes entreprises de carburants fossiles, conforte cette perception.

Depuis la COP 23, l'attention du monde se porte sur les mécanismes de mise en œuvre de l'Accord de Paris, notamment en soutenant les initiatives prises pour les intégrer au niveau national, en mettant en place des moyens d'en appuyer la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation, etc. En théorie, les contributions déterminées au niveau national sont censées contribuer à exploiter les possibilités de croissance verte de l'Afrique, en assurant que les composantes d'atténuation aident à éviter les émissions et que les composantes d'adaptation dirigent les activités économiques sur des voies tenant compte de l'évolution climatique. Les contributions déterminées au niveau national par les pays développés et en développement proposent toute une gamme de mécanismes visant à la réalisation des objectifs, dont diverses formes de compensation des émissions de carbone, des systèmes de crédits et de plafonnements, des normes de construction, l'adoption d'énergies renouvelables, des changements dans l'utilisation des terres et des mesures de reboisement.

Les contributions déterminées au niveau national de la plupart des pays et régions développés sont considérées comme insuffisantes, voire gravement insuffisantes². Réduire les émissions de carbone est extrêmement coûteux, du point de vue politique, financier et économique. À l'évidence, de nombreuses mesures d'atténuation proposées par les pays développés ont donc été soigneusement conçues comme compromis entre coûts et avantages. Tout relèvement de ces ambitions exigerait par conséquent de recalculer les coûts comme les avantages.

De nombreux pays africains ont conçu leurs contributions déterminées au niveau national pour se conformer à l'Accord de Paris. Ces contributions ont souvent été formulées en pensant qu'elles allaient permettre d'obtenir de nouveaux financements pour les mesures en faveur du climat. Elles sont aussi souvent axées sur seulement quelques secteurs, la plupart des réductions d'émissions ciblant la foresterie et les transports, tandis que les mesures d'adaptation portent sur des secteurs comme l'agriculture, sensible aux effets du climat, mais aussi cruciale pour l'économie des pays et les moyens de subsistance des populations. Quoiqu'il y ait eu parfois des consultations entre secteurs, il n'y a eu que très rarement une planification intersectorielle cohérente. De ce fait, de nombreuses contributions déterminées au niveau national sont hétérogènes et loin de s'intégrer dans les politiques nationales de développement économique. Fort peu d'éléments permettent d'indiquer que ces contributions s'inscrivent dans les programmes nationaux visant la réalisation des objectifs du développement durable.

S'ils veulent atteindre les objectifs du développement durable, les pays d'Afrique doivent se doter de politiques cohérentes de développement durable dans le contexte de l'Accord de Paris comme du Programme de développement à l'horizon 2030 et de l'Agenda 2063. Le changement climatique menace la possibilité qu'aurait le continent de réaliser ses objectifs de développement durable. Vu le contexte dans lequel les contributions déterminées au niveau national ont été formulées, il est de plus en plus évident qu'elles sont très ambitieuses et que le plus souvent elles ne reflètent pas les capacités des pays de les mettre en œuvre, mais dépendent plutôt de l'offre de soutien conditionnel à leur réalisation, ce qui suscite des tensions

² Voir (en anglais) : <http://www.climateactiontracker.org/countries/ethiopia>.

potentielles entre les mesures proposées en faveur du climat et les programmes plus vastes de développement, notamment celles visant la réalisation des objectifs du développement durable. Il semble qu'il y ait des disparités entre les ambitions de ces contributions déterminées au niveau national et les tendances actuelles du financement, du transfert de technologies et du renforcement des capacités concernant le climat, qui n'ont généralement pas été résolues dans le contexte de la CCNUCC. Les pays africains doivent donc surmonter le problème épineux de l'intégration des mesures en faveur du climat dans leurs programmes de développement qui exigent des fonds importants, alors que la riposte indispensable aux conséquences du changement climatique impose déjà de nouvelles contraintes sur leurs ressources nationales limitées.

L'Éthiopie est un des rares pays d'Afrique qui a inscrit sa contribution déterminée au niveau national dans son programme national de développement. Comme l'observe le Climate Action Tracker, la contribution de l'Éthiopie repose sur sa stratégie d'économie verte et résiliente au changement climatique, elle-même intégrée dans son deuxième plan pour la croissance et la transformation. Si le pays réussit à réaliser ces politiques, sa contribution atteindra ses objectifs dès 2030. Il subsiste cependant des incertitudes quant à l'efficacité des politiques actuelles, reflétées dans toute une gamme de projections politiques³. Climate Action Tracker classe aussi la contribution éthiopienne comme l'une des seules (au monde) compatible avec la trajectoire vers une limitation du réchauffement à 2 degrés Celsius. Les principales composantes de la stratégie éthiopienne d'atténuation sont la foresterie et les énergies renouvelables, le pays étant riche en ressources éoliennes, solaires et géothermiques.

Mais si la production d'énergie est responsable d'une part importante des émissions, la question se pose encore de savoir s'il suffit de se fier aux énergies renouvelables et à d'autres solutions techniques pour relever le défi climatique. Un développement à faible intensité de carbone exige de réduire au minimum la production d'énergie à partir de carburants fossiles, d'utiliser des productions d'énergies renouvelables et d'autres technologies plus propres, d'encourager des innovations durables et d'intégrer la durabilité dans la planification du développement économique. Les difficultés que rencontrent actuellement les pays en développement ont mis en évidence des préoccupations et des mesures allant à l'encontre d'une croissance verte. Le recours à des générateurs d'énergie industrielle et thermique obsolètes, l'inefficacité du réseau électrique, la lenteur de mise en place de technologies plus vertes, les investissements à long terme consacrés aux équipements et usines de production d'énergie à forte intensité de carbone, le peu d'investissements dans la recherche-développement sur les technologies à faible émission, le contexte de politiques archaïques, tout cela contribue à dresser des obstacles devant la transition vers une croissance verte. Il subsiste aussi des questions quant à la cohérence des politiques plurisectorielles des divers niveaux de gouvernement et la nécessité de collaboration et de constitution de réseaux entre les divers acteurs pour étayer les mesures d'intervention climatiques.

Un des principaux enseignements tirés de la crise financière mondiale de 2008 – 2009 a été que les marchés ne sont pas parfaits et qu'il fallait remobiliser l'opinion sur la nécessité d'interventions fermes de la part des États pour les réguler. C'est ainsi que depuis 2008, la plupart des cadres politiques locaux ou internationaux donnent la préséance aux politiques publiques en matière de développement, d'où une caractéristique commune à l'Accord de Paris, au Programme de développement durable à l'horizon 2030 et à l'Agenda 2063: la prééminence des politiques publiques comme moteur de la réalisation de leurs objectifs. C'est cependant ce qui pose problème en Afrique où le secteur public est relativement faible par rapport au capital

³ Voir (en anglais) : <http://www.climateactiontracker.org/countries/ethiopia>.

international, essentiellement à cause de la reconstitution des États africains suite aux programmes d'ajustement structurel et de libéralisation. Si des années 80 jusqu'aux années 90 les débats sur le choix entre consolidation des politiques ou établissement de la dominance des marchés ont abouti aux programmes d'ajustement structurels, l'ère des objectifs de développement durable a fermement rétabli la nécessité d'un équilibre bien mesuré entre État et marché, les politiques publiques ayant un rôle essentiel dans l'orientation des marchés comme dans les réactions aux nouveaux dangers et aux nouvelles opportunités. Mais pour que les États jouent correctement ce rôle de pointe, les systèmes étatiques et leurs fonctions décisionnelles doivent être effectifs. Après des dizaines d'années marquées par le désengagement de l'État des principaux secteurs en raison de programmes d'ajustement structurel, les fonctions décisionnelles des États africains sont fort déficientes. En même temps, le secteur privé du continent reste fondamentalement faible et essentiellement informel, ses capacités d'innover sont limitées, surtout en matière de technologies, toutes sortes d'obstacles politiques comme opérationnels le handicapent, notamment parce qu'il n'a pas suffisamment accès aux financements comme aux marchés et parce que la main-d'œuvre est relativement peu qualifiée.

Les mesures requises pour lutter contre le changement climatique prévues dans les contributions déterminées au niveau national vont exiger de solides orientations de la part des États. Ces derniers devraient, s'agissant des mesures d'atténuation, mettre en place des politiques appuyant les moyens d'éviter les émissions, notamment en consacrant des investissements à de nouvelles infrastructures dans les secteurs clés: eau, énergie, agriculture et transports. Ils devraient aussi formuler des politiques en matière d'industrialisation, d'urbanisation et d'emplois qui mettent leur économie sur des trajectoires vertes, ce qui sera particulièrement difficile puisque la plupart de leurs contributions déterminées au niveau national ne sont pas intégrées dans des contextes de politiques et d'exécution plus vastes et que leurs capacités de planification restent limitées. Tous ces défis ne peuvent être relevés uniquement en renforçant leurs capacités.

Depuis le début des indépendances, l'Afrique s'est dotée de politiques macroéconomiques essayant en vain de promouvoir sa volonté d'industrialisation et de développement. Ces échecs du développement en Afrique s'expliquent par de nombreuses raisons qui sont bien comprises. Mais le discours au sujet du changement climatique semble supposer que celui-ci va donner un nouvel élan au développement du continent, stimuler en quelque sorte de nouvelles voies de développement, sans s'occuper des problèmes fondamentaux, structurels, historiques et autres qui ont fait obstacle aux tentatives précédentes de développer le continent. Ce décalage entre le discours sur le changement climatique et celui sur le développement est vraiment troublant. Il faut que les responsables des politiques de développement et ceux en charge du changement climatique engagent d'urgence un vaste dialogue pour comprendre les interdépendances entre changement climatique et développement dans toutes leurs dimensions, afin de formuler des politiques appropriées pour que les contributions déterminées au niveau national s'inscrivent dans le contexte de politiques et programmes de développement exhaustifs qui tiennent compte du changement climatique.

Le Rapport économique sur l'Afrique de la CEA pour 2015 plaide en faveur d'une « industrialisation verte » du continent. Pour appuyer ce programme de transformation structurelle du continent, le Rapport recommande pour l'Afrique un verdissement de ses voies de développement, en brûlant les étapes depuis ses faibles émissions actuelles de carbone pour développer de nouvelles infrastructures résistantes au climat et éviter de dépendre des combustibles fossiles. Dans ce contexte, la transformation structurelle consistera fondamentalement à faire passer la main-d'œuvre d'une agriculture de subsistance à faible

productivité aux secteurs à plus forte productivité, en tirant parti des divers avantages comparatifs du continent, dont une force de travail de jeunes de plus en plus nombreux et d'abondantes ressources naturelles. De nombreux obstacles structurels s'opposent à la volonté de transformation du continent, dont l'absence des moteurs essentiels pour les innovations technologiques et le manque de compétitivité sur les marchés mondiaux. Il faut vraiment examiner en profondeur le concept de brûler les étapes, sa faisabilité dans le contexte actuel de faible productivité de l'agriculture dont la viabilité même est sérieusement menacée par le changement climatique, la pénurie de capital et le difficile climat économique.

L'industrialisation verte souffre aussi de difficultés économiques et politiques fondamentales qui ont présidé au lamentable échec du continent dans sa lutte contre la pauvreté, même dans une période de croissance relativement dynamique due au super cycle des produits de base. Même ces périodes de prétendue prospérité économique se sont caractérisées par une « diversification négative »⁴, où le changement climatique a contribué à chasser les populations de l'agriculture de subsistance à faible productivité vers des services informels aussi peu productifs, le plus souvent dans les zones urbaines. L'industrialisation verte présuppose que les pays africains pourront stimuler la croissance économique sur la base d'une industrialisation utilisant des sources d'énergies propres et durables, en exploitant leurs ressources de façon également durable et en distribuant équitablement les coûts et bénéfices de cette croissance. Fondée sur le concept de l'économie verte, l'industrialisation verte admet la nécessité de la croissance économique tout en maintenant l'équilibre entre société, économie et environnement pour préserver la durabilité.

Selon le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), il serait possible en se tournant vers une économie verte de relancer l'économie mondiale avec des taux de croissance bien plus élevés qu'actuellement. Il serait ainsi possible de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, de réduire la pauvreté, de parvenir à une société plus équitable et d'atteindre les objectifs du Millénaire. Ces résultats seraient réalisés de façon durable, en reconnaissant la valeur de la nature et en réduisant les émissions de gaz à effet de serre et, partant, les pressions sur l'environnement naturel, lui permettant de se remettre, tout en créant de nouveaux domaines d'investissements rentables qui contribueraient à résoudre la crise du capital mondial.

Mais ces affirmations des partisans de l'économie verte ont été mises en question.⁵ Ses critiques considèrent que le concept d'économie verte du PNUE est nettement en faveur du marché, anhistorique et apolitique, ignorant complètement la signification des rapports de force extraordinairement inégaux qui sévissent aujourd'hui et les intérêts en jeu dans le fonctionnement des systèmes mondiaux⁶. Les propositions d'économie verte bénéficient aux grandes économies capitalistes, elles offrent aux entreprises la possibilité de poursuivre l'accumulation du capital et de tirer toujours plus de profits d'activités tant productives que spéculatives, leurs investissements se réorientant vers la nature (« le capital naturel »), le « marché du carbone » et vers les nouvelles technologies censées plus propres. L'économie verte offre ainsi aux entreprises la possibilité d'explorer de nouvelles solutions technologiques aux crises environnementales, climatiques et autres. L'efficacité de ces dites solutions, que ce soit la capture ou la séquestration du carbone, le biocarbone, les réflecteurs solaires, les efflorescences d'algues et les sources d'énergie « propre » que sont notamment l'énergie nucléaire, le charbon « propre », le gaz naturel, l'hydroélectricité, les biocarburants et la biomasse, etc., a été mise en question et l'on a déjà démontré que plusieurs d'entre elles

⁴ Aryeetey dans Monga, 2017.

⁵ Voir par exemple (en anglais) Ulrich Brand (2015) ; Naomi Klein (2014).

⁶ (Lander, 2011).

n'étaient en fait pas « propres ». ⁷ Les tenants de ces points de vue insistent plutôt sur la nécessité de transformer de fond en comble le mode de production capitaliste comme seule façon de surmonter les crises mondiales écologiques, climatiques et économiques.

À l'échelle mondiale, les contradictions suscitées par le modèle de croissance économique basée sur l'accumulation sont source de préoccupations. Les modes durables de consommation et de production, qui sont à l'ordre du jour sur la scène internationale depuis Action 21 (1992), désignent les modes insoutenables de consommation et de production comme étant la principale cause de la détérioration de l'environnement mondial. En 2002, le Sommet de Johannesburg souhaitait un cadre décennal de programmes de soutien à des initiatives nationales et régionales pour accélérer le passage à des modes de consommation et de production durables (ONU - DAES 2007). Lors de sa dix-neuvième réunion tenue à New York en 2011, la Commission de l'ONU sur le développement durable a finalisé les négociations sur le Cadre décennal de programmation concernant les modes de consommation et de production durables. Mais la Conférence n'a pu se mettre d'accord sur de nombreuses questions, notamment la gestion des déchets de produits chimiques, et le Cadre n'a donc pas été officiellement adopté, ce qui se comprend facilement, puisque l'adoption du cadre signifierait une révision complète de la civilisation capitaliste. L'inclusion de ce concept dans Rio + 20 avait été obtenue après une véhémence opposition, notamment de la part des États-Unis. Mais les pays réunis à Rio avaient admis que des changements fondamentaux dans la manière dont les sociétés produisent et consomment sont indispensables pour réaliser un développement durable dans le monde.

Les modes de consommation et de production durables sont « *l'utilisation de services et des produits associés qui répondent aux nécessités de base, et qui apportent une qualité de vie améliorée tout en minimisant l'utilisation de ressources naturelles et de matériaux toxiques, aussi bien que les émissions de déchets et de polluants tout le long de la durée de vie du service ou du produit, pour ne pas mettre en danger les besoins des générations futures* ». ⁸

L'Afrique doit s'industrialiser massivement et rapidement pour avoir le moindre espoir de se débarrasser de la pauvreté qui sévit sur le continent. Or, pour s'industrialiser, le continent devra surmonter de graves obstacles historiques structurels et politiques. Il devra aussi faire des choix difficiles quant à son modèle de développement. L'énorme manque d'infrastructures dont souffre le continent, aggravé par le peu d'innovations autochtones, constitue une montagne monumentale à franchir sur la voie du développement, qui va exiger des investissements massifs pour acquérir les connaissances, les qualifications et l'expérience requises afin de produire et de gérer les changements techniques. Le faible niveau des qualifications et l'absence de véritables encouragements aux capacités d'innovation signifient que les nouvelles technologies nécessaires pour brûler les étapes vont forcément devoir être transférées au continent. Mais par qui? Depuis où? Dans quelles conditions? L'expérience des transferts de technologie dans le cadre de la CCNUCC a démontré que le changement climatique n'a pas modifié les dynamiques économiques qui ont déterminé les flux de technologies entre pays développés et pays en développement. C'est pourquoi il serait bon de se poser des questions sur ces transferts de technologies pour obtenir des données empiriques permettant de fonder les politiques y relatives.

⁷ (Bond, 2012).

⁸ Voir : http://chm.pops.int/Portals/0/Repository/batbep_guideline08/UNEP-POPS-BATBEP-GUIDE-08-1.French.PDF.

Ce contexte soulève plusieurs questions. Comme nous nous dirigeons vers un réchauffement de 3 degrés et vu les implications de cette situation pour la survie même de l'Afrique, est-ce que le mécanisme de relèvement des contributions va suffire à surmonter le manque d'ambitions des contributions déterminées au niveau national? Est-il en fait possible de résoudre la crise climatique sans s'occuper de l'ordre économique et politique responsable en premier lieu de cette crise ?

Objectifs

Objectif général

Ces Pourparlers africains sur le climat se proposent d'introduire une dimension critique dans le dialogue de Talanoa en examinant ces grandes questions contextuelles sur lesquelles les processus de la CCNUCC sont habituellement muets. Dans ce cadre, les Pourparlers devraient permettre des discussions sur toute une gamme de questions qui affectent la mise en application des contributions déterminées au plan national en Afrique et créer un espace pour définir de nouvelles voies permettant de résoudre les crises climatiques (et développementales) que connaît le continent.

Objectifs spécifiques – Questions clés

Les discussions devraient porter sur les principales questions suivantes :

La crise climatique

- Causes et solutions (l'Accord de Paris est-il un cadre approprié pour surmonter la crise climatique ?)
- Effets du changement climatique sur le développement de l'Afrique

Brûler les étapes de l'industrialisation, est-ce réaliste ?

- Réserves de carburants fossiles en Afrique
- Dettes et investissements énergétiques, actifs immobilisés
- Sécurité et autonomie énergétique
- Innovations et technologies

Le changement climatique et les secteurs économiques essentiels de l'Afrique

Le changement climatique et la nouvelle insécurité humaine et environnementale

Le changement climatique, défi et perspectives

- Commercialisation du climat
- Mécanismes basés sur les marchés et profiteurs du carbone
- États et marchés vis-à-vis du changement climatique

Produits et résultats escomptés

- Élargir le débat sur le changement climatique aux liens entre changement climatique et dynamiques économiques et politiques sous-jacentes
- Contribution à une stratégie de réponse au changement climatique plus complète qui tienne d'urgence compte de la situation en Afrique
- Émergence d'une communauté d'épistémologues africains spécialistes du changement climatique et du développement

Public ciblé

Chercheurs, décideurs et praticiens du changement climatique et du développement en Afrique

Lieu

Pour faciliter ce travail, le Centre africain de politiques en matière de climat (CAPC) organise, en collaboration avec l'Université d'Addis-Abeba, la deuxième édition des Pourparlers africains sur le climat (ACT!-II) à l'Institut international de recherche sur l'élevage (ILRI) à Addis-Abeba (Éthiopie) les 22 et 23 mars 2018.

Contacts

James Murombedzi
Centre africain de politiques en matière de climat
Commission économique pour l'Afrique
Rue Menelik II, Case postale 3001
Addis-Abeba (Éthiopie)
murombedzi@un.org