



Note de décryptage de l'accord issu de la conférence de Paris sur les changements climatiques (COP 21)

vue sous l'angle de la position de l'Afrique et en particulier du Burkina

par © Placide NONGUIERMA
Président et fondateur
du Comité 21 Burkina Faso
Délégué du Burkina à la COP 21



Introduction

La Conférence de Paris sur les changements climatiques s'est tenue du 30 novembre au 12 décembre 2015. Elle a vu la participation d'une centaine de délégués du Burkina aux côtés des milliers d'autres délégués venus du monde entier pour défendre les positions de leurs pays.

Très attendue et stratégique pour tous les États compte tenu de l'urgence climatique dans laquelle se trouve tous les pays, la conférence a heureusement abouti à l'adoption d'un accord. Cet accord est d'abord **universel**, c'est-à-dire qu'il a été adopté par les 155 pays et l'Union Européenne et est applicable à tous ces pays. Ensuite, il est **relativement ambitieux** c'est-à-dire qu'il mentionne clairement, la volonté de tous les pays à travailler pour contenir la hausse de la température de la planète à 2°C, voire 1,5°C d'ici la fin du siècle. De plus, il est d'une certaine manière **contraignant** car il est doté d'une force juridique c'est-à-dire qu'il contient des obligations auxquelles les pays sont soumis (cadre de transparence, obligation des Etats de mettre en œuvre leurs contributions déterminées nationales et de les communiquer). Enfin il est **différencié** car il mentionne explicitement cette notion : "compte tenu des différentes situations nationales et des capacités respectives".

L'accord de Paris, loin d'être parfait, constitue une très bonne base qui pose des objectifs à long terme, des principes, un cadre général d'action et des conditions de mise en œuvre. C'est le début d'un engagement collectif affirmé dans la lutte contre les changements climatiques. Ce n'est pas la fin. Il faudra continuer et poursuivre cette dynamique collective positive impulsée à Paris

Plusieurs positions de l'Afrique et donc du Burkina, défendues par les négociateurs africains, ont été prises en compte dans le texte de l'accord. Certes, cela est insuffisant au regard de la faible responsabilité de l'Afrique en termes d'émissions de gaz à effet de serre mais constitue déjà une avancée non négligeable. Certaines parties du texte de l'accord mentionnent des éléments qui concernent l'Afrique :

- Mention claire de la nécessité de **promouvoir l'accès universel à l'énergie durable en Afrique** en renforçant le déploiement des énergies renouvelables : le continent africain fait face à de très grands enjeux énergétiques et avait exprimé la demande.
- Mention de la prise en compte des besoins et des préoccupations spécifiques des pays en voie de développement dont font partie plusieurs pays africains.
- Mention de la hausse de la température globale de la terre **en dessous de 1.5 °C** par rapport aux niveaux pré industriels: c'est la position de l'Afrique, des petits Etats insulaires et les pays les moins avancés (PMA).
- Reconnaissance de l'importance du principe de **l'équité** et de la **responsabilité commune mais différenciée** et des capacités respectives dans la mise en œuvre de l'accord.

En attendant l'ouverture de l'accord à la ratification par les Etats à partir d'avril 2016 , il faut passer à l'action et accélérer la mise en œuvre de l'accord.

Cette note de décryptage propose, en parcourant les différentes thématiques de l'accord, une analyse des niveaux de prise en compte des propositions initiales du Burkina et plus généralement de celles de l'Afrique. Elle formule également des recommandations pour une mise en œuvre efficace de l'accord de Paris, et pour une meilleure prise en considération des revendications du Burkina et de l'Afrique lors de la prochaine COP 22.

1. Les plus et les moins de la thématique de l'atténuation

L'atténuation porte sur la réduction des émissions des gaz à effet de serre et la préservation et l'amélioration des « puits carbone ». Elle est essentielle pour atteindre l'objectif de limitation de la hausse des températures moyennes à 2°C voire 1,5°C pour limiter les conséquences des changements climatiques.

L'un des moyens pour parvenir à atténuer est les "contributions prévues déterminées au niveau national" (CPDN) adoptées lors de la COP 19 à Varsovie. Ce sont des engagements volontaires des États pour contribuer à lutter contre le réchauffement climatique.



Dans l'accord de Paris, la mise en place d'un mécanisme de révision au cours des cycles de contributions volontaires, défendues par le Groupe Afrique a été acceptée. En effet, les parties devront communiquer d'ici 2020 une nouvelle CPDN et réviser leurs CPDN tous les 5 ans.



Par contre, dans la révision, il n'est pas clairement explicité l'augmentation de l'ambition de chaque État. Cela laisse la possibilité aux États de garder le même niveau d'ambition ou de l'augmenter très faiblement lors des communications de leurs nouvelles CPDN. Ce qui ne contribuerait pas à combler l'écart qui reste pour l'atteinte de l'objectif des 2°C voire des 1,5 °C. En effet, la somme de toutes les CPDN ne permet pas de maintenir la température globale sur la trajectoire des 1,5 °C mais plutôt sur la voie d'une augmentation à 3°C.



De plus, l'examen des CPDN tel que le Groupe Afrique l'a demandé n'a pas été pris en compte. Certains pays, surtout développés défendent la position que les CPDN sont l'expression de la volonté nationale et ne peuvent être examinées. Toutefois, l'accord de Paris demande qu'un Groupe de travail formule d'autres directives sur les caractéristiques des CPDN pour examen et adoption.



Absence d'un mécanisme collectif d'évaluation des CPDN.

Si la somme des CPDN de tous les pays ne permet pas d'atteindre l'objectif des 2°C, et si aucun mécanisme d'examen et de contrôle n'existe, il sera difficile de réaliser cet objectif. La seule bonne volonté, même si elle existe, n'est pas suffisante. Il faudra inclure un mécanisme collectif de vérification/évaluation par une tierce partie au niveau de la CCNUCC applicable à toutes les parties afin de s'assurer que les États respectent leurs engagements en matière de CPDN .

2. Les plus et les moins du sujet de l'adaptation

L'adaptation a pour objectif de diminuer la vulnérabilité d'une communauté ou d'un pays aux impacts des changements climatiques d'aujourd'hui et de demain.

L'Afrique, plus exposé aux impacts du changement climatique, a souhaité que cette question soit abordée prioritairement et de manière équilibrée avec l'atténuation. Il va plus loin en demandant qu'il y ait un objectif global directement lié à l'objectif mondial d'atténuation.



Dans l'accord, aucune de ces positions n'a été prise en compte. Le texte demande que soient reconnus les efforts en matière d'adaptation, d'évaluer les besoins d'adaptation en vue d'aider les pays en développement, de renforcer la coopération régionale en matière d'adaptation. Il demande également au Fonds vert pour le climat d'aider les pays développés à formuler leurs plans d'adaptation.

Abordée de manière secondaire, l'adaptation a été considérée comme une question réservée aux pays en voie de développement. Certes, elle concerne essentiellement les pays les moins avancés qui disposent peu de moyens techniques et financiers, mais elle devrait avoir plus de place dans l'accord et être clairement mentionnée dans toutes les contributions prévues déterminées au niveau national. Même les pays développés ne sont pas épargnés par les impacts du changement climatique. D'où l'importance d'avoir une réponse globale clairement mentionnée dans le texte et déclinée dans les différentes contributions nationales.

3. Les plus et les moins de la thématique des pertes et préjudices

On parle de pertes et préjudices lorsque certains pays ne peuvent s'adapter partiellement ou pas du tout aux impacts du changement climatique, soit parce que ces impacts sont imprévisibles, soit parce que les pays manquent de moyens. Les conséquences peuvent être catastrophiques avec des coûts différents de ceux associés spécifiquement aux enjeux de l'atténuation ou de l'adaptation.

Les PMA dont fait partie la majorité des pays africains ont plaidé pour qu'un chapitre spécifique séparé de celui de l'adaptation soit ajouté dans le texte de l'accord. Ils ont aussi suggéré qu'un accent particulier soit mis sur l'indemnisation des pays touchés par des phénomènes climatiques. Le soutien financier et technique devrait être directement accordé aux États et aux populations qui en ont besoin.



Les pertes et dommages sont abordés au chapitre 4 après le chapitre sur l'adaptation.

4. Les plus et les moins de la question du financement

La question du financement est au cœur des COP. Le financement doit permettre de soutenir, principalement dans les pays en développement, le déploiement des énergies renouvelables, la construction de bâtiments et d'infrastructures durables, la mise en place de transports efficaces, les ouvrages de pompage d'eau rendus nécessaires en raison d'une moindre pluviométrie. Face à l'urgence climatique, les pays développés se sont engagés en 2009, en raison de leur responsabilité historique à mobiliser 100 milliards de dollars US par an à partir de 2020 en faveur des pays développés. La mobilisation d'une bonne partie de ces 100 milliards est assurée par le Fond vert pour le climat.

Devant la difficulté de rassembler ces financements, les pays en voie de développement dont les pays africains ont demandé qu'il y ait une obligation légale dans le texte de l'accord afin de contraindre les pays industrialisés de donner des financements nouveaux, additionnels et prévisionnels. Ils demandent aussi que les financements soient mis à la disposition de tous les pays en développement sans distinction. L'Afrique a souhaité que l'accord s'appuie sur l'ensemble des entités opérationnelles du mécanisme financier de la convention à savoir le fonds vert pour le climat, le fonds pour l'adaptation.

Le Groupe 77/Chine dont fait partie l'Afrique a souhaité que les 100 milliards soient un seuil minimal qui serait relevé au fil du temps et réparti entre les pays en voie de développement

en fonction de leurs besoins et priorités afin de permettre d'atteindre l'objectif de l'accord. Le groupe a également souhaité que les financements proviennent essentiellement des fonds publics et soient additionnels à toute autre aide au développement.

L'Afrique en particulier souhaite que les financements permettent la mise en œuvre de toutes les mesures contenues dans les CPDN. De plus, les pays en développement proposent qu'un soutien financier soit accordé spécifiquement au mécanisme international sur les pertes et dommages.

Concernant la gestion des financements, les pays du Groupe Afrique plaident en faveur d'un financement qui mette plus l'accent sur une appropriation par les pays en développement des projets qui seraient soutenus financièrement sur leur territoire. Ils souhaitent aussi qu'il soit mis en place un processus de mesure, de notification et de vérification (MNV).



Dans le texte de Paris, les financements accordés ont pour but de contribuer à la réalisation de l'objet de l'accord, à la fois en termes d'atténuation et d'adaptation.



Le seuil minimal de mobilisation des 100 milliards de dollars a été acté. Avant 2025 sera fixé, un nouvel objectif chiffré collectif à partir du niveau de plancher de 100 milliards de dollars par an, tenant compte des besoins et des priorités des pays en développement.



Le texte reconnaît qu'il est important que des ressources adéquates et prévisibles soient mises à la disposition des pays en développement. Il décide que les différents fonds (fonds vert pour le climat, fonds mondial pour l'environnement) chargés d'assurer le mécanisme financier concourent à l'application de l'accord.



En matière de suivi et de mesure, le texte invite, sans aucune contrainte mais à titre volontaire, les pays développés à communiquer tous les deux ans, des informations quantitatives et qualitatives relatives aux montants publics mobilisés.



Enfin dans le texte, le financement devrait viser un équilibre entre l'atténuation et l'adaptation. Cela était une demande du Groupe Afrique.




Par contre aucune mesure obligatoire n'a été décidée pour contraindre les pays développés à contribuer financièrement et à augmenter immédiatement cette contribution. Bien au contraire, on demande aux pays, même en développement, de contribuer au financement à titre volontaire. Cela revient à vouloir atténuer la responsabilité historique des pays développés.



On note aussi l'exclusion de la responsabilité et de l'indemnisation des pertes et préjudices dans le texte de l'accord. Cela a déçu beaucoup puisque les coûts associés aux pertes et préjudices ne peuvent être couverts par les seules assurances contre les risques.

5. Les plus et les moins du sujet du renforcement des capacités

Le renforcement des capacités vise à améliorer les capacités des pays afin qu'ils puissent lutter efficacement contre les changements climatiques, notamment mettre en œuvre des mesures d'adaptation et d'atténuation. Il devrait faciliter le déploiement des technologies, l'accès au moyens de financement, les aspects d'éducation, de formation, et de sensibilisation.



L'Afrique a souhaité que ce volet intègre la mise en œuvre effective des actions qui couvrent différents champs d'application des changements climatiques. Cette thématique ne devrait pas se limiter aux ateliers, aux activités d'échanges et de partage de connaissances qui peuvent se révéler théoriques parfois sans véritablement développer les compétences des pays.

Aussi, le Groupe Afrique a souhaité qu'il soit créé une institution spécifique pour coordonner efficacement la mise en œuvre des activités sur le renforcement des capacités. Les pays développés estiment que le renforcement des capacités est une thématique transversale ne nécessitant pas la création d'une institution.



L'accord de Paris a décidé de créer le Comité de Paris sur le renforcement des capacités pour remédier aux lacunes et répondre aux besoins liés à la mise en œuvre de la thématique. Ce Comité assurera la coordination et la cohérence des activités menées dans ce domaine. Il supervisera aussi le plan de travail 2016-2020, un programme d'activités concrètes et globales concernant l'exécution du renforcement des capacités : promotion, diffusion des outils et méthodes sur le renforcement des capacités, suivi, etc.

Le Comité de Paris examinera chaque année un domaine et un thème sur lequel il travaillera particulièrement en termes de mise à jour des connaissances sur les succès connus et les problèmes rencontrés. Ce Comité fonctionnera en toute transparence car les parties sont invitées à faire part de leurs observations sur la composition du Comité de Paris avant le 9 mars 2016. La nature de ses contributions a été définie, et elle inclut des communications, un rapport de synthèse annuel. De plus, à la COP 25, sera étudiée la nécessité de prolonger son mandat.

Dans le texte de l'accord, tous les pays partis sont engagés à prendre en compte l'éducation, la formation et la sensibilisation du public dans leur contribution au renforcement des capacités.



Les différentes positions de l'Afrique ont été bien prises en compte dans cette thématique et même au delà. Le Comité 21 invite le gouvernement à soutenir et à accompagner les acteurs non Étatiques déjà présents sur le terrain pour participer efficacement à renforcer les capacités des populations.

6. Les plus et les moins de la mise au point et du transfert de technologies

Il est important qu'une transition se fasse vers des technologies à la fois sobres en carbone et résilientes face aux changements climatiques.

En matière de développement et de transfert des technologies, l'un des points d'achoppement a été la question des droits de propriété intellectuelle. Il faut une protection intellectuelle qui permettrait d'encourager l'innovation sans freiner par la suite le transfert de technologies vers les pays en développement. Pour remédier à ce désaccord, le Groupe Afrique a proposé qu'il soit créé un cadre pour l'action renforcée en matière de développement et de transfert de technologies. Ce cadre pourrait inclure des mécanismes de mesure, de notification et d'évaluation et une analyse des obstacles à la mise au point et au transfert des technologies.

L'Afrique est également d'accord qu'il faut renforcer les institutions existantes actuellement en termes de moyens de mis en œuvre, notamment le Comité exécutif de la technologie.



L'accord de Paris a demandé que l'organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique élabore un cadre technologique qui sera chargé, entre autres, de l'évaluation technologique et de l'élimination des obstacles à la mise au point et du transfert des technologies.

7. Les plus et les moins de la transparence des mesures et de l'appui

La transparence est un élément essentiel, à la fois pour renforcer la confiance entre les parties et assurer l'intégrité environnementale. Elle porte à la fois sur les mesures (moyens de mises en œuvre des mesures des différents éléments du texte de l'accord) et le soutien.

L'Afrique et les pays en développement estiment que la portée de la transparence des mesures, en plus de concerner l'atténuation, devrait s'élargir pour toucher l'adaptation, le transfert des technologies ainsi que le renforcement des capacités. Ils estiment qu'un système de mesure dual de type MNV (mesure-notification-évaluation) qui distingue des règles pour les pays développés et des règles pour les pays en développement doit être mis en place.

En ce qui concerne la transparence de l'appui, les pays de l'Afrique qui la porte voudraient s'assurer de la transparence des flux de financement octroyés par les pays développés pour l'action climatique. Les pays développés y ont ajouté la transparence sur le soutien reçu par les pays en développement, son utilisation et les effets issus des projets mis en œuvre par ce soutien.



Le texte a décidé de mettre en place une initiative de renforcement des capacités pour la transparence qui s'applique à toutes les parties. Cette initiative aidera les pays en développement à développer leurs capacités institutionnelles et techniques et à satisfaire aux critères du cadre de transparence commun défini.

Les pays en développement disposent d'une certaine flexibilité (portée, fréquence et niveau de détail à prévoir en matière de notification) pour mettre en œuvre les dispositions de l'article concernant le cadre de transparence. Ce cadre respecte la souveraineté nationale des pays; il n'est ni punitif, ni intrusif. Le cadre prévoit également que chaque pays fournisse un rapport national d'inventaire de ses émissions anthropiques de gaz à effet de serre, ainsi que des informations nécessaires au suivi des progrès accomplis par chaque pays dans la mise en œuvre et la réalisation de sa contribution nationale prévue (CPDN).



Les pays développés devraient communiquer des informations sur l'appui qu'ils apportent aux pays en développement en termes de ressources financières, de transfert de technologies, etc. Les pays en développement devraient aussi communiquer sur l'appui dont ils ont besoin et qu'ils ont reçu.

Conclusion et recommandations

Le Comité 21 Burkina Faso se félicite de ce que la majorité des positions du Burkina et de celles de l'Afrique ont été intégrées et acceptées dans l'accord de Paris. Toutefois, il invite le gouvernement burkinabé à poursuivre les négociations lors des prochaines COP notamment celle de Marrakech afin que ses revendications non abouties soient prises en compte. Particulièrement, le Comité 21 suggère :

- ❖ que les CPDN soient examinées et évaluées sur la base d'un cadre ou d'un référentiel défini de manière consensuelle et applicable à toutes les parties. Cela permettra aussi une comparaison entre les pays; que les CPDN intègrent à la fois le volet atténuation et adaptation. Certains pays ne mentionnent pas d'objectifs en termes d'adaptation dans leurs contributions nationales. Ces points devraient être abordés dans le groupe de travail sur les CPDN qui est en charge de formuler des directives.
- ❖ que soient adoptées des mesures contraignant les pays développés à financer, en fonction de leur budget, les pays en développement, que les entités opérationnelles du mécanisme financier de la convention accélèrent la mise à disposition effective des financements aux pays en développement afin de leur permettre la mise en œuvre des CPDN.
- ❖ qu'une coalition forte et inflexible soit formée avec les pays vulnérables, l'Afrique sahélienne, les îles pacifiques, le Bangladesh etc. pour défendre des positions communes notamment celle d'un impôt mondial sur l'énergie fossile tout en subventionnant les énergies renouvelables, celle de la responsabilisation internationale des États vis-à-vis du bien commun du climat à proportion de leur responsabilité passée et actuelle dans le changement climatique.
- ❖ la mise en place au niveau du Burkina, d'un système de suivi régulier, rigoureux, transparent et efficace, associant toutes les parties prenantes, lors de mise en œuvre des actions contenues dans la CPDN (contribution prévue déterminée au niveau national).
- ❖ que le gouvernement associe fortement et mette à contribution les différents acteurs de la société civile, en leur donnant aussi des moyens, dans le suivi de la mise en œuvre de l'accord de Paris et de la CPDN du Burkina, d'autant plus que le texte de Paris reconnaît l'importance de la mobilisation de la société civile dans l'action climatique.

Le [Comité 21 Burkina Faso](#) en bref !



Créé en 2015, le Comité 21 Burkina est la première plateforme multi-acteurs impliqués dans le développement durable. Il mobilise et fédère les organisations publiques et privées autour des principes du développement durable. Il aide également les différents acteurs à aborder les problématiques de développement durable de manière concertée et transversale tout en assurant plus de cohérence et de synergie dans les actions éparées mises en œuvre. Il facilite enfin l'appropriation et le déploiement du développement durable au sein des organisations et sur les territoires. www.comite21burkinafaso.org-nongquierma@comite21burkinafaso.org-Tel:+33.7.86.11.19.56