

Réf: I/1



**Conférence ministérielle africaine sur
l'environnement**

Distr.: Général

20 mai 2008



copie non revue

Version originale: Anglais

Traduction non officielle

12^{ème} Session de la conférence ministérielle africaine sur l'environnement

Johannesburg, Afrique du Sud: 10 – 12 juin, 2008

Point de l'ordre du jour No 4

**Changements Climatiques : La Feuille de route de Bali – Avec un accent
particulier sur l'Afrique**

**Document de synthèse de la session ministérielle et de la réunion du groupe d'experts,
comprenant les grandes options découlant de la dixième session du Conseil
d'Administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement**

Présenté au nom de du Directeur exécutif du PNUE

RESUME

A. Considérations générales

1. La Conférence de Bali sur les Changements climatiques a abouti à l'adoption des décisions des COP 15 et COP/MOP 13 et l'approbation d'un certain nombre de conclusions par les organes subsidiaires. Ces conclusions couvraient un ensemble de sujets, notamment l'achèvement de la mise au point du Fonds d'adaptation, une décision relative à la réduction des émissions liées à la déforestation dans les pays en développement, et les résultats du transfert des technologies, le renforcement des capacités, et d'un grand nombre d'autres questions techniques, administratives et méthodologiques.

2. Cependant, à Bali, l'enjeu principal était de s'accorder sur un processus de deux ans – «ou la Feuille de route» de Bali, pour finaliser, d'ici 2009, un régime post 2012. La feuille de route de Bali présente le mandat et les éléments de base pour la période post 2012 en indiquant un délai clair pour la conclusion d'un accord sur l'après - 2012. Un accord sur ce régime d'après 2012 sera marqué par une période d'intenses négociations pour parvenir à l'accord post Kyoto. A mesure que le PNUE travaille en étroite collaboration avec le Secrétariat de la CCNUCC et d'autres partenaires pour maintenir la dynamique créée au cours des derniers mois, il y a plusieurs questions clés auxquelles le continent africain devra accorder une attention particulière au cours des mois à venir sur ce sujet.

3. Lors du Conseil d'Administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement du PNUE tenu à Monaco du 22 au 24 février 2008, les Ministres ont reconnu que pour les pays en développement, les changements climatiques et les questions de développement sont étroitement liées et nécessitent d'être abordées de manière globale. Le présent document a été préparé en appui à la 12^{ème} session ministérielle africaine sur l'environnement CMAE, 2008. Il met l'accent sur des points essentiels de la Feuille de route de Bali et présente un aperçu de leurs implications pour l'Afrique. Il énonce également les éléments clés d'une formulation appropriée de réponses politiques des gouvernements africains avec l'appui d'autres pays et organismes internationaux.

B. Questions cruciales appropriées au contexte et aux besoins de l'Afrique

4. Comme cadre général pour l'examen des recommandations de politique générale, ce document invite les ministres et les chefs de délégation à débattre de questions clés relatives à l'atténuation des changements climatiques en Afrique -

5. L'Afrique ne contribue qu'à hauteur de 3.8 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre, pourtant ses pays comptent parmi les plus vulnérables aux changements climatiques en raison de niveaux élevés de pauvreté, de la forte dépendance des secteurs sensibles (agriculture pluviale, pêche, forêts, tourisme, etc.) vis-à-vis du climat, la mauvaise infrastructure économique et sociale et une faible capacité d'adaptation (capacités humaines, technologiques et financières limitées) et d'autres facteurs.

6. Les dirigeants des pays africains ont exprimé leur engagement à relever le défi des changements climatiques. En janvier 2007, les Chefs d'Etats et de gouvernements africains ont exprimé leur profonde inquiétude sur la vulnérabilité des systèmes socio-économiques et productifs de l'Afrique aux changements et à la variabilité du climat ainsi qu'en ce qui concerne les faibles capacités de réponse et d'atténuation du continent. En avril 2008, les ministres de finances, de la planification et du développement économique se sont réunis dans le cadre de la conférence de l'UA et de la CEA ont décidé d'instituer un Centre africain chargé de la politique climatique et d'accorder de l'importance à la recherche et l'analyse en matière de politique, au consensus au niveau régional; au renforcement des capacités, aux conseils et assistance techniques, à la communication et la mobilisation de l'opinion et à la gestion des connaissances et l'apprentissage par les pairs.

C. Grandes options soumises à l'examen des gouvernements africains

7. La classe dirigeante africaine doit efficacement s'assurer que les préoccupations de la région sont bien articulées et prises en compte dans la période menant à Copenhague et sont inscrites dans le régime qui va régir les activités climatiques après 2012. Ceci nécessitera un processus préparatoire véritable pour les négociations liées au régime de l'après 2012. Les options politiques majeures sur lesquelles les dirigeants africains souhaitent axer leur travail portent entre autres sur les questions suivantes : comment faire participer tous les pays africains signataires du Protocole ; comment orienter et préparer les pays africains pour la révision du Protocole de Kyoto ; comment articuler le consensus africain sur les questions post 2012. Pour faire avancer la CMAE, l'on pourrait souhaiter traiter des questions clés suivantes qui touchent particulièrement l'Afrique: Le programme de développement de la Convention et des Protocoles, le financement et le renforcement des capacités, des mécanismes flexibles et le partage équitable des bénéfices, le développement et le transfert des technologies, et les engagements pris dans le cadre du Protocole

D. Adoption de la feuille de route de Bali

8. La première réunion suivant l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto s'est tenue à Montréal en décembre en 2005. Dénommée COP-11 de la CCNUCC /MOP-1 du Protocole de Kyoto, cette réunion a officiellement adopté les Accords de Marrakech pour rendre le Protocole de Kyoto opérationnel. Elle a encouragé des actions dans les domaines du renforcement de capacités, la vulnérabilité et l'adaptation, ainsi que le développement et le transfert des technologies et lancé les trois mécanismes de flexibilité du Protocole, en l'occurrence le Mécanisme de développement propre (MDP), Le Commerce des émissions (CE), et la mise en œuvre conjointe (MEC). Elle a également ouvert un nouveau cycle de pourparlers pour entamer l'examen du futur régime climatique international. Au cours de ces réunions, les participants se sont penchés sur un éventail de sujets pertinents pour un cadre relatif à l'après 2012 ayant trait aux engagements de l'Annexe I (dans le cadre du Groupe de travail ad hoc) et une action de coopération sur les changements climatiques par tous sur le long terme (dans le cadre d'un Dialogue non contraignant).

9. La deuxième Réunion des Parties au Protocole de Kyoto (MOP-2) s'est tenue conjointement avec la 12^{ème} réunion des Parties à la CCNUCC (COP-12), à Nairobi en novembre 2006. Les principales questions à l'ordre du jour comprenaient les deux voies de négociation sur les actions futures ; [la nécessité de progrès concrets dans le cadre du programme de travail quinquennal sur les impacts, la vulnérabilité et l'adaptation aux changements climatiques, la promotion du transfert de technologie, la réduction des émissions résultant du déboisement dans les pays en développement](#) et des conseils sur le fonctionnement du Fonds d'adaptation et un choix possible de son entité de fonctionnement.

10. Le rythme des réunions a considérablement augmenté quand le nouveau Secrétaire général des Nations unies a identifié des actions déterminantes sur les changements climatiques comme l'une de ses trois priorités. Depuis lors ce thème fait partie des discussions de haut niveau au sein et en dehors des Nations Unies. Il [s'agissait notamment des débats du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée générale de l'ONU, du Sommet du G8 de Heiligendamm, du Rapport Stern sur les aspects économiques du Changement climatique et les rapports du GIEC \(AR4\)](#). En décembre 2007, la Conférence sur les changements climatiques tenue à Bali a produit une «feuille de route» précisant une vision, des objectifs à atteindre, et des voies de négociation pour permettre à tous les pays de répondre aux changements climatiques. Ceci a marqué le point culminant d'une année sans précédent caractérisée par des réunions politiques de haut niveau, une attention du public et des médias plus accentuée sur les sciences et les politiques des changements climatiques. En quittant Bali, il était évident que les deux prochaines années seraient une période de négociations bien plus intenses. Des premières indications signalent que l'attention soutenue accordée au sujet par les efforts du SG/ONU, l'attribution du Prix Nobel de la Paix [à la science du climat et ses activités de plaidoyer, le Rapport Stern](#) et le Quatrième Rapport d'évaluation [du GIEC](#), etc. peut et sera reconduite en 2008 et au-delà.

11. L'application des dispositions de Bali présente plusieurs défis. Le premier défi est de soigner certaines des fractures qui se sont développées dans l'architecture du régime des changements climatiques, notamment le refus des Etats-Unis de ratifier le Protocole. Parmi d'autres défis on peut citer la nécessité de surmonter les tensions entre pays développés et pays en développement Parties au Protocole, la crise de confiance entourant la mise en œuvre des engagements existants, et une nécessité croissante de distribution des responsabilités pour tenir compte de la puissance économique et des responsabilités des principales économies émergentes.

12. Au centre de la Feuille de route de Bali figurent les voies de négociation qui doivent être poursuivies dans le cadre du Groupe de travail ad hoc sur l'Action coopérative à long terme qui vient d'être lancé et le Groupe de travail ad hoc existant sur les engagements supplémentaires pour les Parties visées [à l'Annexe I du Protocole](#). Le travail de chaque voie sera important, mais – selon toute probabilité – c'est la convergence de vue, chaque voie prenant en compte le travail de l'autre, qui orientera les débats sur l'ambition et les moyens permettant à tout le monde d'apporter sa contribution à l'accord ou aux accords futurs.

13. Ce qui avait été considéré comme l'un des résultats les plus prometteurs de la Feuille de route de Bali, c'était le soit disant «démantèlement du Mur de Berlin» qui se référait à un certain point de convergence possible entre les pays visés par «l'Annexe I» et ceux du «non Annexe I», du fait de la

référence à ces groupes comme pays industrialisés et pays en développement. Ceci est largement considéré comme un progrès décisif, en ce qu'il offre la possibilité de dépasser les contraintes de ne travailler que dans le cadre de la division pays de l'Annexe I et pays non Annexe I lorsqu'on devra définir les contributions en vue d'un accord futur, bien que les discussions récemment conclues à Bangkok aient refroidi quelque peu l'enthousiasme suscité au départ par ces progrès.

14. La conférence de Bali a abouti à l'adoption des décisions de la COP 15 et de la COP/MOP 13 et l'approbation de certaines conclusions par les organes subsidiaires. Ces résultats ont couvert un grand nombre de sujets, notamment la finalisation du Fonds d'adaptation, la décision de réduire les émissions dues à la déforestation dans les pays en développement, et les résultats du transfert des technologies, du renforcement des capacités, et de nombreuses autres questions techniques, administratives et méthodologiques.

15. Cependant, l'enjeu majeur à Bali était de parvenir à un consensus sur un processus de deux ans - ou Feuille de route de Bali – pour achever la mise au point du régime post -2012 d'ici décembre 2009. Bien que plusieurs voient la feuille de route de Bali comme un compromis, elle donne un mandat et des éléments de fondation à une période post 2012 avec un délai clair pour la conclusion d'un accord sur l'après 2012.

Plan d'Action de Bali (PAB)

16. La décision établit un processus pour initier les négociations sur un nouvel accord destiné à être achevé à la COP 15 en 2009. Les principaux éléments de base identifiés comme nécessitant un consensus et une action sont : l'atténuation, l'adaptation, la technologie, le financement et la réduction des émissions dues à la déforestation et la dégradation.

17. L'attention croissante suscitée par ce sujet a entraîné la question de savoir si le changement climatique est une question environnementale ou un problème de développement. Sans beaucoup s'attarder là-dessus, il est juste de déclarer que les changements climatiques constituent un problème environnemental qui ne peut être traité de manière adéquate que lorsque ses implications économiques et sociales sont correctement prises en compte. Si la communauté mondiale peut trouver le moyen d'intégrer les préoccupations et opportunités d'adaptation dans tous les aspects de la planification sectorielle, nationale et régionale, alors elle peut faire des progrès.

Fonds d'adaptation

18. Le programme travail de Nairobi sur les effets, la vulnérabilité et l'adaptation aux changements climatiques ont permis d'identifier :

- Les composantes de l'adaptation (le renforcement de la résilience, les mesures d'adaptation pures, la capacité d'adaptation spécifique aux changements climatiques)
- Accord sur la proportionnalité de ces composantes
- L'estimation de financement nécessaire et ce qui pourrait être raisonnablement couvert dans le cadre du système multilatéral.

19. Le Fonds d'adaptation a été établi pour financer des projets et programmes «concrets» d'adaptation dans les pays en développement et qui sont Parties au Protocole de Kyoto. Le Fonds doit être financé en partie par des recettes des activités du projet MDP et des fonds d'autres sources. La Conférence de Bali dispose que le Fonds «fonctionne sous l'autorité et l'orientation de, et rendra des comptes à la Conférence des Parties qui en décidera les politiques générales. Elle laisse encore un problème majeur à résoudre – si l'existence d'une ou plusieurs entités fonctionnelles pour ce mécanisme financier est nécessaire et la nécessité de parvenir à un consensus à ce sujet.

20. Le fond d'adaptation est un élément clé permettant d'examiner les préoccupations des changements climatiques et sera une partie importante du grand dossier de l'après 2012. A Bali, les Parties sont convenues que le Fonds sera géré par le Conseil d'administration du Fonds d'adaptation tout comme le Conseil exécutif du MDP, à la grande différence que le secrétariat du FA sera assuré par le FEM. Le Fonds financera les projets d'adaptation et les Parties pourront soumettre directement les propositions au Conseil d'administration du Fonds d'adaptation (AFB) ou passer par les agences d'exécution, comme dans le cas du GEF.

Réduire les émissions dues à la déforestation dans les pays en développement (REDD)

21. Ce sujet sous ses diverses formes a fait l'objet de discussions approfondies dans toutes les sessions de négociations depuis pratiquement les moments qui ont suivi l'adoption du Protocole de Kyoto en 1997. L'année 2005 a été marquée par un changement important par rapport à ce préjudice historique causé en grande partie par l'action concertée de la Coalition des nations de forêts humides. Ce groupe a réussi à faire en sorte que le déboisement évité soit pris en compte dans le régime post 2012. Les discussions à ce sujet seront très intenses dans les prochains mois. Le rapport Stern entre autres, soutient que «des mesures efficaces pour protéger les forêts existantes et encourager le boisement et le reboisement nécessitent des changements au niveau de la structure des incitations économiques conduisant à l'exploitation forestière irrationnelle et à la conversion des terres forestières en zones agricoles». Si cette question est abordée essentiellement sous l'angle économique, la solution pourrait être un mécanisme de financement du marché de carbone. Certains font valoir que la question pourrait être traitée efficacement par la création d'un fonds pour encourager une meilleure gestion des forêts. D'autres encore estiment que la solution ultime pourrait être d'associer les deux approches.

E. Développement du futur régime

22. La première session après l'adoption du Plan d'action de Bali, du Groupe de travail *ad hoc* sur l'action coopérative à long terme (AWGLCA 1) et la cinquième session du groupe de travail *ad hoc* sur les engagements supplémentaires pour les Parties visées à l'Annexe I du Protocole de Kyoto relatif à la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (AWG 5) a traversé certaines épreuves. L'AWGLCA a été mis en place par la COP 13 /CCNUCC à Bali en décembre 2007. Il est chargé de lancer un processus complet pour permettre la mise en œuvre complète, efficace et durable de la Convention par des actions de coopération à long terme, jusqu'en 2012 et au-delà. L'AWGLCA doit terminer son travail pour la COP 15 à Copenhague en 2009.

23. Cette première réunion tenue à Bangkok avait pour objectif de se concentrer sur le programme de travail d'AWGLCA. Les délégués sont convenus que les quatre **éléments constitutifs** du Plan d'action de Bali (atténuation, adaptation, financement et technologie) **et une vision partagée à long terme des actions de coopération** seraient traités point par point **à chaque session** pour permettre des négociations efficaces.

24. Le **GTA** mentionné plus haut a été mis en place par la première Conférence des Parties tenant lieu de réunion des Parties au Protocole de Kyoto (COP/MOP 1) à Montréal, au Canada, vers la fin des années 2005 **pour examiner les engagements des Parties de l'annexe I au-delà de la première période d'engagement du Protocole se terminant en 2012**. Au cours de sa **cinquième** réunion, le **GTA** a organisé un atelier interne pour analyser les moyens par lesquels les Parties à l'Annexe I parviendraient à atteindre leurs objectifs de réduction des émissions.

25. Dans ses conclusions, l'AWGLCA a **décidé** d'entreprendre son travail qui a permis de faire avancer la réalisation des objectifs de tous les éléments qui **lui ont été assignés** par le Plan d'action de Bali, de manière cohérente, intégrée et transparente et a **décidé** d'inclure **des activités sur tous les éléments à chaque session**. Il a reconnu que son travail devrait être facilité par des ateliers et d'autres activités afin de faire la lumière sur tous les éléments compris dans le plan d'action de Bali. Il a été convenu que le programme de travail pour 2009 serait achevé lors des travaux de sa quatrième session en 2008. L'AWGLCA a également invité d'autres processus intergouvernementaux, la société civile, **les entreprises** et les universités à prendre note de **programme de travail** et à apporter leurs contributions.

26. Dans ses conclusions, l'AWGLCA a mis l'accent sur les potentialités d'atténuation et les mécanismes flexibles permettant d'**atteindre** la réduction souhaitée des émissions des pays de l'Annexe I. Le **GTA** a également examiné les différentes possibilités de réduction des émissions et reconnu que le choix et l'utilisation effective des moyens dont disposent les pays de l'Annexe I pour réaliser leurs objectifs de réduction d'émissions dépendent des circonstances nationales et du contexte international, puisqu'ils seront tenus de réduire les émissions à concurrence de 25 à 40 % en dessous des niveaux de 1990 d'ici 2020. Il a été décidé que **le secteur UTCATF**, comme indiqué dans la décision 16/CMP.1, ferait l'objet d'examen dans la deuxième période d'engagement. Le **GTA** a également accepté de prendre en compte les effets des changements des moyens dont pourraient disposer les parties de l'Annexe I pour atteindre leurs objectifs de réduction des émissions sur le marché du carbone. Il a été suggéré non seulement de poursuivre le commerce des émissions et les mécanismes basés sur les projets en vertu du Protocole, dans la période post 2012, mais aussi qu'ils s'ajoutent aux actions domestiques des pays de l'Annexe I.

F. Le rôle du PNUE

27. Le PNUE a identifié les changements climatiques comme l'un de ses six thèmes prioritaires. Dans le cadre de la matérialisation de cette priorité, le PNUE s'est engagé à entreprendre des actions concrètes pour aider les gouvernements de pays en développement, ceux d'Afrique notamment, à augmenter le financement pour l'adaptation, l'atténuation, le renforcement des capacités, etc. Le PNUE s'appuie sur de nombreuses années d'expérience dans tous ces domaines et **a fourni, avec succès, des conseils stratégiques et des mesures d'incitation visant à modifier les attitudes et à aider l'intégration des activités**

visant à encourager un développement qui sera sans incidence sur le climat. Il continuera à renforcer ces activités car elles permettent au processus de la CCNUCC de maintenir l'élan vers l'avant.