

# **ACTION RENFORCÉE POUR L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE**

## **Table des matières**

I. Contexte général .....	2
II. Préoccupations et attentes de l'Afrique .....	5
III. Recommandations à l'intention des Parties .....	6

*Le présent document a été élaboré en vue de la Session Spéciale du Forum pour le Partenariat avec l'Afrique sur le changement climatique, qui aura lieu à Addis Abeba le 3 septembre 2009. Un avant-projet en a été soumis à la Commission de l'Union Africaine, au Secrétariat du NEPAD, à la Commission Économique pour l'Afrique des Nations unies et à l'Unité de Soutien du FPA. La version finale est diffusée sous la responsabilité de l'institution auteur, en l'occurrence la Commission de l'Union Africaine.*

## **I. Contexte général**

### **1.1. Brève vue d'ensemble des effets du changement climatique en Afrique**

1. Le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC)<sup>1</sup> prévoit qu'en 2020, entre 75 et 250 millions d'Africains seront exposés à un stress hydrique aggravé, en raison du changement climatique. La superficie des terres arables devrait également se rétrécir et, d'ici 2020, les rendements de l'agriculture pluviale pourraient baisser de 50 % dans certains pays<sup>2</sup>. Tous ces facteurs auront des effets négatifs sur la sécurité alimentaire et aggraveront la malnutrition sur le continent. Vers la fin du 21<sup>e</sup> siècle, l'élévation prévue du niveau de la mer touchera les zones côtières basses et les grandes agglomérations fortement peuplées du littoral. On estime que le coût de l'adaptation pourrait atteindre 5 à 10 % du produit intérieur brut (PIB) de l'Afrique. En un mot, d'après le GIEC, l'Afrique est l'un des continents les plus vulnérables au changement climatique, en raison des stress multiples et de la faiblesse de ses capacités d'adaptation<sup>3</sup>.

### **1.2 Initiatives passées et présentes pour l'adaptation au changement climatique**

2. Dans le cadre de la Convention sur le changement climatique, les questions concernant l'adaptation sont traitées par le biais de l'Organe subsidiaire de mise en oeuvre de la Convention et de l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique<sup>4</sup>. Le Programme de travail de Nairobi sur les effets, la vulnérabilité et l'adaptation au changement climatique fait partie des instruments mis en place pour faciliter les activités d'adaptation. Durant sa première phase (2005-2010), ce programme met l'accent sur les actions qui visent à améliorer la compréhension et l'évaluation des effets, de la vulnérabilité et de l'adaptation au changement climatique, et prend des décisions justifiées concernant les mesures pratiques d'adaptation sur la base des méthodes et des instruments ; des données et des observations ; des modélisations du climat, des risques climatiques et des phénomènes extrêmes ; des données socioéconomiques ; de la planification et des pratiques en matière d'adaptation ; de la recherche ; des techniques d'adaptation ; et de la diversification économique en tant qu'instrument pour l'adaptation. Pour les deux dernières années de la première phase, le programme sera axé sur la planification et les pratiques en matière de diversification économique et d'adaptation, l'éducation, la formation et la sensibilisation de l'opinion publique, ainsi que la promotion des centres régionaux.

3. En 2007, le secrétariat de la CCNUCC avait déjà organisé plusieurs ateliers sur l'adaptation, notamment trois ateliers régionaux pour l'Afrique, l'Asie et l'Amérique latine et une réunion d'experts pour les petits États insulaires en développement. Ces ateliers et réunions

---

<sup>1</sup> Voir GIEC, 2007: Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden et C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK, 7-22. page 13

<sup>2</sup> ibid

<sup>3</sup> ibid

<sup>4</sup> Voir CCNUCC (2007); *Climate Change: Impacts, Vulnerabilities and Adaptation in Developing Countries*, page 10

avaient pour but de permettre aux Parties et aux experts de ces quatre régions de recenser les priorités régionales, de faciliter l'échange d'informations et des évaluations au sein et entre les régions et de contribuer à identifier les besoins et les problèmes particuliers<sup>5</sup>.

4. La CCNUCC a par ailleurs pris en compte la situation particulière des pays les moins avancés (PMA) et lancé les Programmes d'action nationaux en 2001, à l'occasion de la 7<sup>e</sup> Conférence des Parties, afin de renforcer les capacités d'adaptation à la variabilité du climat. Au lieu de s'appuyer sur la modélisation fondée sur différents scénarios pour évaluer la vulnérabilité climatique future et la politique à long terme à l'échelle nationale, les programmes d'action nationaux privilégient les contributions des communautés pour déterminer les activités prioritaires. Ils mettent l'accent sur les besoins urgents et immédiats qui, s'ils étaient négligés, auraient pour effet d'aggraver la vulnérabilité ou d'entraîner des dépenses supplémentaires à terme. Ils sont conçus de telle sorte à mettre à profit les données disponibles sans qu'il soit nécessaire d'entreprendre de nouvelles recherches. Ils doivent être à la fois fondés sur l'action, gérés localement, flexibles et adaptés à la situation du pays concerné. Dans le cadre du Programme de travail des PMA, 39 de ces pays, dont 27 africains, ont mené à bien leurs programmes d'action nationaux qu'ils ont présenté à la CCNUCC aux fins de financement au titre Fonds des PMA géré par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Cependant, le financement des Programmes d'action nationaux demeure jusqu'à présent très limité, en dépit du fait que les pays concernés sont prêts pour la phase de mise en œuvre.

5. Le financement de l'adaptation est assuré par les sources ci-après; (i) Fonds d'affectation spéciale du FEM; (ii) Fonds des pays les moins avancés au titre de la Convention; (iii) Fonds spécial pour le changement climatique (FSCC) au titre de la Convention; et (iv) Fonds d'adaptation au titre du Protocole de Kyoto, qui ne sera opérationnel qu'à la fin de l'année 2009. Outre les ressources limitées de tous ces Fonds<sup>6</sup>, il y a également lieu de noter que l'Afrique éprouve des difficultés à y accéder, en raison d'un certain nombre de facteurs, notamment la complexité des procédures.

6. La nécessité de renforcer les capacités des Parties, notamment les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement, pour les aider à réagir au changement climatique est à présent reconnue. En 2001, les Parties ont adopté des cadres pour le renforcement des capacités pour aider les pays en développement. Elles ont également décidé d'effectuer les examens périodiques de ces cadres pour examiner les questions nouvelles. Un premier examen détaillé du cadre a été effectué et le deuxième a été entamé en juin 2008 et devrait être achevé en décembre 2009, à l'occasion de la 15<sup>e</sup> Conférence des Parties. Le rapport sur l'examen du renforcement des capacités dans les pays en développement devrait notamment porter sur (i) l'évaluation de l'efficacité des activités de renforcement des capacités dans les pays en développement, (ii) les enseignements tirés et les bonnes pratiques, (iii) les opportunités, les défis et les obstacles à venir, (iv) les possibilités d'amélioration dans certains domaines; (v) la disponibilité des ressources, la possibilité d'y accéder et l'efficacité de leur utilisation; et (vi) la durabilité des activités de renforcement des capacités et le niveau d'engagement à l'échelle nationale.

---

<sup>5</sup> La CCNUCC a organisé les ateliers conformément à la décision 1/CP.10, paragraphe 8.

<sup>6</sup> Pour plus de détails, voir la note sur le financement

### 1.3. *État des négociations sur l'adaptation*

7. En 2007, la 13<sup>e</sup> Conférence des Parties (COP 13) a décidé de renforcer d'urgence la mise en œuvre de la Convention et a lancé le Plan d'action de Bali qui identifie cinq questions à prendre en charge concernant l'adaptation: (i) coopération internationale pour faciliter la mise en œuvre d'urgence des mesures d'adaptation, en tenant compte notamment des pays africains touchés par la sécheresse, la désertification et les inondations; (ii) stratégies de gestion et de réduction des risques; (iii) stratégies de réduction des catastrophes et moyens de faire face aux pertes et aux dommages liés aux effets du changement climatique dans les pays en développement; (iv) diversification économique pour améliorer la résilience; et (v) moyens d'encourager les organismes multilatéraux à appuyer les initiatives en matière d'adaptation<sup>7</sup>.

8. À la réunion de négociation de juin 2009, de nombreux pays en développement parties sont convenus de la nécessité de mettre en place un nouveau cadre pour une adaptation renforcée, afin de répondre aux besoins urgents des pays les plus vulnérables, notamment les pays les moins avancés (PMA) et les petits États insulaires en développement. Parrainé par le groupe des 77, le cadre proposé pour les mesures d'adaptation vise à faciliter et à mobiliser l'appui en faveur de l'adaptation, à guider les Parties et à servir de base pour les activités d'adaptation aux effets négatifs du changement climatique. Les Parties sont encouragées à prendre en compte ce cadre dans leurs activités d'appui et de coopération avec les organismes intergouvernementaux, régionaux et non gouvernementaux pertinents et le secteur privé. Le cadre doit couvrir tous les domaines de l'action renforcée, notamment (a) l'appui pour la mise en œuvre des interventions prioritaires pour répondre aux besoins urgents identifiés dans les Programmes d'action nationaux ; (b) l'intégration de l'adaptation aux politiques et pratiques sectorielles de développement pour qu'elles soient efficaces et durables ; (c) la mise en place et le renforcement de conditions propices pour appuyer, faciliter, renforcer et stimuler la planification de l'adaptation et les mesures y afférentes ; (d) la mobilisation des moyens de mise en œuvre, notamment les ressources financières, la technologie et le renforcement des capacités pour l'adaptation, et (e) le suivi et l'examen de l'efficacité des actions d'adaptation.

9. Cependant, on est loin d'un accord sur le contenu du cadre. La plupart des pays en développement, ainsi que les pays les moins avancés, revendiquent un programme international complet pour l'adaptation avec des moyens financiers renforcés et des obligations juridiques, mais certains pays développés parties à la Convention ont également insisté pour lier la fourniture de ressources financières pour l'adaptation aux engagements des pays en développement avancés, comme la Chine et l'Inde, à prendre des mesures d'atténuation des effets du changement climatique sur leur territoires<sup>8</sup>. En général, les discussions sont axées davantage sur les mesures d'atténuation que sur la mise en place d'un cadre renforcé pour l'adaptation, comme le montrent les discussions sur les mesures d'atténuation nationales appropriées.

10. En résumé, les questions litigieuses dans les négociations en cours sur l'adaptation tournent autour de la nécessité de reconnaître le caractère urgent et immédiat de l'adaptation, de

---

<sup>7</sup> Voir la décision 1/CP.13, *Plan d'action de Bali*.

<sup>8</sup> Voir CCNUCC; texte de négociation révisé publié sur <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca6/eng/inf01.pdf>.

lui accorder une plus grande attention, de déployer de nouveaux efforts pour limiter, autant que faire se peut, les effets du changement climatique, en particulier dans les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement et d'adopter un cadre global pour l'adaptation et les moyens nécessaires pour la mise en oeuvre, le suivi et l'examen, en s'assurant notamment que : (i) les pays développés parties à la Convention s'engagent à transférer les moyens financiers et techniques nécessaires (le Groupe des 77 et la Chine proposent d'en faire une obligation juridique) ; (ii) le financement du cadre pour l'adaptation est novateur, prévisible, suffisant, fondé sur des subventions et complémentaire de l'aide publique au développement (APD) ; (iii) l'appui financier pour l'adaptation est placé sous le contrôle de la Conférence des Parties ; (iv) les transferts financiers et technologiques des pays développés pour le cadre de l'adaptation font l'objet d'un suivi rigoureux.

## **II. Préoccupations et attentes de l'Afrique<sup>9</sup>**

11. Les préoccupations et les attentes de l'Afrique relatives à la question de l'adaptation au changement climatique doivent être prises en compte dans le futur accord de Copenhague, étant donné que ce continent est le plus vulnérable au changement climatique en raison de la faiblesse de ses capacités d'adaptation. La coopération internationale pour la mise en oeuvre des mesures d'adaptation en Afrique est une nécessité urgente et doit bénéficier du même niveau de priorité et d'intérêt que celui accordé aux activités d'atténuation. Les discussions au sujet de la mise en place d'un cadre efficace pour l'adaptation doivent inclure les éléments essentiels ci-après : (i) qualité et disponibilité des données d'information sur le climat ; (ii) capacité d'adaptation au changement climatique et modélisation des effets ; (iii) nécessité d'intégrer sans tarder la question du changement climatique à la planification du développement et aux stratégies de réduction de la pauvreté, par opposition à l'approche axée sur les projets qui constitue le fondement des Programmes d'action nationaux pour l'adaptation : et (iv) réformes institutionnelles des politiques et procédures des bailleurs de fonds pour renforcer l'action aux fins d'adaptation au changement climatique. En ce qui concerne l'intégration du changement climatique à la planification du développement et aux stratégies de réduction de la pauvreté, il faut noter que la troisième Conférence ministérielle africaine sur le financement du développement, qui s'est tenue en mai 2009 à Kigali (Rwanda), a invité les gouvernements africains à "renforcer leurs cadres pour la planification et l'établissement du budget en tenant compte des besoins liés au changement climatique, et leur intégration aux stratégies nationales et sectorielles et... à renforcer la fonction de coordination à l'échelle nationale pour tenir compte du changement climatique." D'après les récentes orientations du Comité de l'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE/DAC), les partenaires au développement extérieurs sont confrontés au même problème et connaissent des contraintes similaires, notamment le manque d'expertise de leur personnel pour ce qui concerne les questions liées à l'adaptation au changement climatique et la prépondérance de l'approche fondée sur les projets.

---

<sup>9</sup>La plupart des données de cette section sont tirées de la communication présentée en avril 2009 à la CCNUCC par l'Algérie au nom du Groupe africain. Disponible sur <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca6/eng/misc04p01.pdf>

12. Dans le cadre des négociations sur le changement climatique, le Groupe africain a proposé les mesures ci-après pour renforcer les mesures d'adaptation:

- (i) **Mise en place du Programme d'action pour l'adaptation:** On a proposé de mettre en place un nouveau programme pour l'adaptation qui intègre les éléments essentiels ci-après: (i) mise en oeuvre de mesures d'adaptation pour réduire la vulnérabilité et renforcer les capacités de résistance des pays en développement aux effets du changement climatique; (ii) accès au financement, à la technologie et au renforcement des capacités de mise en oeuvre des mesures d'adaptation; (iii) renforcement de la cohérence et facilitation des relations avec les autres programmes d'adaptation internationaux, régionaux et nationaux; (iv) prise en compte par le nouveau programme des principes et des engagements des pays développés au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique et (v) intégration du savoir et des pratiques locales des pays africains.
- (ii) **Ressources financières, technologie et renforcement des capacités pour la mise en oeuvre du Programme d'action pour l'adaptation:** À cet égard, les propositions ci-après ont été avancées : (i) Les pays développés parties doivent être juridiquement contraints par des dispositions appropriées de fournir des ressources financières et techniques pour les programmes d'adaptation dans les pays en développement en mettant en place des mécanismes pour le suivi, l'établissement de rapports et la vérification, à la lumière des dispositions de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique et compte tenu de leur responsabilité historique dans le changement du climat<sup>10</sup>; (ii) Les ressources financières et techniques fournies pour le renforcement des capacités dans les domaines essentiels du programme d'action pour l'adaptation doivent être nouvelles, suffisantes prévisibles et durables ; (iii) D'ici 2020, le montant des flux financiers fournis par les pays développés pour appuyer l'adaptation dans les pays en développement doit atteindre 67 milliards de dollars des États-Unis par an (ce chiffre correspond à 0,2 à 0,8% des flux mondiaux actuels ou à 0,06 à 0,21% seulement du PIB mondial en 2030<sup>11</sup>. Cette proposition est donc tout à fait réaliste); (iv) Les pays développés parties devraient consacrer l'équivalent d'au moins 0,5% de leur PIB au financement des activités d'adaptation, le montant de leur contribution devant être déterminé en tenant compte de leur participation historique aux émissions de gaz à effet de serre; et (v) Le Programme d'action pour l'adaptation doit tenir compte du fait que le changement climatique impose une nouvelle charge aux pays en développement et le financement de l'adaptation doit donc compléter l'aide publique au développement (APD).

### **III. Recommandations à l'intention des Parties**

13. Afin de faire avancer les discussions sur l'adaptation au changement climatique, les Parties devraient envisager de prendre les mesures ci-après :

---

<sup>10</sup> Voir Articles 4.4, 4.8 et 4.9 de la CCNUCC

<sup>11</sup> PNUD (septembre 2008); *Plan d'action de Bali: Key Issues in the Climate Negotiations-Summary for Policy Makers*, page 10

*Pays africains:*

- Intégrer la question du changement climatique à la planification du développement et aux stratégies de réduction de la pauvreté;
- Mettre en place des cadres institutionnels appropriés pour répondre aux besoins en matière d'adaptation ;
- Informer et sensibiliser toutes les parties prenantes sur l'urgente nécessité de mettre en œuvre des stratégies d'adaptation au changement climatique.

*Pays développés partenaires:*

- Prendre des mesures sérieuses et concrètes pour mobiliser des ressources financières (notamment des fonds publics) pour financer l'adaptation au changement climatique en Afrique, en ayant à l'esprit que ce financement constitue un engagement au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique.
- Participer à la mise au point d'initiatives régionales, comme le Programme ClimDev Africa et son Centre africain pour la politique climatique (initiative commune de la Commission économique pour l'Afrique, de la Banque africaine de développement et de la Commission de l'Union africaine).
- Apporter des ajustements aux politiques d'aide au développement, afin de répondre de manière plus efficace aux besoins des pays pauvres et vulnérables.