

Le changement climatique et la nécessaire alliance stratégique entre l'Union Européenne et l'Afrique

Par Fabien Monteils
Bali, Indonésie
10 décembre 2007

Les négociations internationales sur le changement climatique avancent à Bali. Mais les perspectives ouvertes sur le dispositif international après 2012 ne permettent pas d'entrevoir une réelle volonté de corriger les causes profondes de l'emballement climatique et de réorienter les fondamentaux même de nos sociétés de consommation. Le monde est donc appelé à s'en remettre aux marchés financiers et aux technologies pour réduire les effets désastreux de son activité sur le climat. L'expérience du protocole de Kyoto tend pourtant à prouver que ces piliers de la transformation seront très largement insuffisants. Les pays et les blocs poursuivent donc plus que jamais leur logique de compétition, avec des alliances de circonstance attendues, parfois surprenantes, qui illustrent systématiquement la constance des règles du jeu diplomatique. Le grand perdant sera une nouvelle fois l'Afrique, qui pourrait manquer une occasion historique de se relancer dans le 21^{ème} siècle en capitalisant sur des ressources environnementales devenant de plus en plus stratégiques. L'Europe est peut être la seule, aujourd'hui, à percevoir l'inversement des finalités qui doit s'opérer au niveau mondial et la transformation profonde des paradigmes du développement et des relations internationales. Elle est toutefois largement isolée et, plus grave, sans véritable stratégie gagnante pour peser sur les dynamiques à l'œuvre. Ensemble, l'Europe et l'Afrique doivent créer une alliance déterminante pour promouvoir un scénario crédible pour guider nos sociétés à travers un 21^{ème} siècle chaotique.

La nuit tombe sur Bali. Les échos d'une nouvelle journée de discours mesurés et de tractations serrées s'évanouissent peu à peu. Les notes lointaines d'une musique traditionnelle balinaise et le chant des vagues sur la plage se réapproprient un décor paradisiaque. Derrière cette apparente sérénité, les habitants de Bali mènent un combat quotidien pour conserver leur richesse naturelle, culturelle et humaine. Le développement économique de Bali tient autant à ces richesses qu'il les menace. Il transforme progressivement les comportements, les repères. Il affectera bientôt les modes de vie, le système de valeur et de croyances. Les cérémonies, les chants et les danses rythment une vie qui laisse encore une large part à l'inconnu, à l'impénétrable, aux mythes et au sacré. Les grands hôtels de Nusa Dua ont été aménagés en centre de conférence international. Ils accueillent depuis le 3 décembre la treizième Conférence des Parties à la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique... un cycle de conférences et de négociations qui engage notre avenir collectif. Non loin de là, les commerçants renouvellent chaque jour leurs offrandes de fruits et de fleurs. Sommairement agencées dans des corbeilles végétales tressées, elles sont déposées à même le sol devant les entrées des restaurants, des hôtels et des boutiques pour leur assurer bonne fortune. Sacré, superstition ou folklore, les diplomates passent devant ces symboles sans en percevoir la même signification. Pris dans le flot des sessions plénières, des réunions informelles, des conférences parallèles et autres réceptions officielles, les choses simples sont parfois assimilées à des choses sans importance.

Il en est de même pour le changement climatique que pour les corbeilles offertes aux abeilles, aux colombes, aux dieux et à la vue des touristes. A force d'analyses sectorielles, de rapports d'expert et de réflexions sur les positions et mouvements de tel ou tel pays, il semble que nous en ayons perdu de vue les considérations essentielles. Car si le changement climatique est un défi collectif à l'échelle mondiale, c'est aussi avant tout le témoin des limites d'un modèle de société et de croissance qui reste à ce jour la référence occidentale largement jalouée par un monde en perte de repères. Les médias, les hommes politiques, la société civile sont tous unanimes : 2007 a été l'année du changement climatique, l'année de la grande prise de conscience généralisée. Certes, mais si les décideurs se disent enfin prêts à agir, nul ne dit de quelle manière ni dans quel sens. Le politique s'est enfin saisi d'une question jusque là technique, mais sans jeter les bases d'une réflexion collective et philosophique sur le sens profond de la transformation à engager. Une fois traversé l'écran de fumée produit par le tumulte des négociations, des effets d'annonce et des coups de bluff, on reste en droit de se demander si l'essentiel n'a pas été égaré en chemin : l'évaluation sans fard des contradictions de notre modèle de société et de développement occidental, l'identification de ces contradictions et l'élaboration visionnaire d'une société « décarbonée » post-consommatrice seule à même de concilier les contraintes matérielles de notre planète avec les aspirations réinventées de populations humaines en croissance.

Le développement économique reste à ce jour l'objectif fondamental et structurant de tous les pays

A Bali, rien de tout cela. Les discours sont plus volontaires, mais ils ne laissent place à aucune remise en question du modèle occidental dominant. Le programme de la Banque Mondiale illustre parfaitement ce point avec quatre grandes lignes d'activités prioritaires dans le domaine des technologies (Clean Energy Investment Framework et un grand programme d'investissement en R&D) et du renforcement des mécanismes de marché (Carbon Trading System et un programme mené par la Société Financière Internationale pour canaliser les investissements des pays du nord dans la production d'énergie propre dans les pays du sud). Le Forest Carbon Partnership Facility, dernier axe de travail majeur annoncé par la Banque Mondiale pour lutter contre la déforestation et la dégradation de la forêt tropicale, repose aussi largement sur la connexion des pays du sud aux mécanismes de marché de carbone internationaux. Dans un article du Jakarta Post cosigné par le Ministre des Finances indonésien, Robert Zoellick, Président de la Banque Mondiale, déclare d'ailleurs que « les politiques de changement climatique ne peuvent pas être simplement la cerise sur le gâteau du développement. Elles doivent être incorporées dans la recette de la croissance et du développement social ». Si la citation paraît relever du bon sens, elle n'en demeure pas moins un message clair sur la priorité donnée à la croissance comme moteur structurant des stratégies mondiales. A ce titre, le « Lieberman-Warner Climate Security Act » passé par le Congrès américain jeudi 6 décembre est tout aussi révélateur. Côté scène, il engage les Etats-Unis sur la voie de la réduction des gaz à effet de serre en actant le principe de plafonner les émissions d'une large part de l'économie américaine. Côté coulisse, les motivations qui ont amenées les sénateurs républicains et démocrates à s'accorder sur cette loi sont clairement économiques et s'inscrivent dans la logique classique de compétition internationale : les pays qui prendront la tête de cette évolution maîtriseront les nouvelles technologies à faible émission de carbone et les emplois de haut niveau associés.

Economie libérale « de marché » et développement des technologies, les deux piliers du nouveau capitalisme climatique

Les événements en marge des conférences et des groupes de travaux officiels témoignent souvent de la meilleure des manières de l'évolution des débats. Ils illustrent des tendances et offrent des clés pour interpréter les positions, pour lire entre les lignes des formules diplomatiques. A Bali, ces présentations et débats sont largement phagocytés par des groupes de réflexion ou de lobbying pro industriels qui reflètent parfaitement le changement de stratégie adoptée par les Etats-Unis. Fini le scepticisme sur les origines anthropiques du changement climatique, qui a perdu en cours d'année ses derniers atours de crédibilité. Place désormais au discours enflammé sur le développement des technologies et le renforcement des mécanismes de marché pour financer l'atténuation et l'adaptation au changement climatique. Dans un contexte diplomatique précaire, les stratèges de Washington ont bien compris qu'il serait plus efficace de laisser leur impressionnante délégation d'experts saturer l'événement de rapports d'expérimentations ou de prospectives. Le dernier « rapport d'expert » de l'ONG World Growth se veut l'effet d'une bombe. Il va jusqu'à conclure que la stratégie européenne de réduction massive et rapide des émissions serait néfaste pour les pays en développement et freinerait leurs efforts pour lutter contre la pauvreté. Avec une telle délégation, les officiels peuvent rester discrets et éviter de concentrer les critiques en se mettant sur le devant de la scène. Le peu d'affluence à la conférence de presse donnée par la délégation américaine lors de la journée d'ouverture le 3 décembre n'a fait que confirmer ce sentiment d'isolement politique. Mais là encore, les Etats-Unis travaillent en coulisse à mobiliser des partenaires... et leurs arguments ne manquent pas de poids pour entretenir leurs réseaux historiques, mais aussi parfois pour engager des alliances de circonstance surprenantes à première vue.

Peu enclin aujourd'hui à politiser le débat sur le changement climatique, les Etats-Unis prennent bien soin d'en structurer l'architecture économique. Et personne ne s'y est trompé. Pour la première fois, les Ministres des Finances et du Commerce se sont retrouvés en marge de la Conférence des Parties à la CCNUCC, signe que le sujet commence à mobiliser les calculatrices. La perspective des élections américaines de 2008 permet aux diplomates européens de garder l'espoir d'un prochain revirement américain sur le plan politique, à l'image de l'exemple australien. Mais démocrates comme républicains partagent la vision d'une alternative technologique suffisante et une foi indéfectible dans le bienfait universel des mécanismes de marché pour orchestrer cette réponse « par l'offre » au changement climatique. En recevant le prix Nobel de la Paix, Al Gore n'a d'ailleurs pas manqué d'insister sur l'urgence de faire entrer la forêt tropicale dans les mécanismes de marché.

La diplomatie américaine moins isolée qu'elle n'y paraît

Aucun pays ne paraît donc sincèrement prêt à remettre en cause son mode de vie, et l'émergence d'une vision de « société développée et décarbonée » réaliste n'est pas à l'ordre du jour. Bien au contraire. Les diplomates canadiens et japonais s'alignent sur leurs homologues américains jusqu'à employer les mêmes formules dans leurs discours respectifs... au grand bonheur de la Chine et de l'Inde ravis de trouver de tels alliés de circonstance ! Car si pour la troïka industrialisée, le mode de vie de leurs citoyens « n'est pas négociable », personne ne semble désormais en mesure de freiner les aspirations des géants asiatiques à accéder à ce modèle. Dès lors, oublions les objectifs de réduction des émissions en volume, et parlons simplement des objectifs d'efficacité énergétique. Le ratio illustrant les émissions de GES associées au point de PNB supplémentaire pourrait peu à peu s'imposer

comme une référence pour ces pays en développement. S'il est indéniablement pertinent, cet indicateur ne peut cependant orienter à lui seul un atterrissage des émissions mondiales à un niveau limitant l'ampleur du réchauffement climatique à 2°C au cours du XXI^{ème} siècle.

En vérité, la question du changement climatique n'a pas encore perturbé l'habituelle marche du monde. Les problématiques politiques structurant notre monde restent centrées sur nos questions de compétitions internationales : quel pays ou continent sécurisera « en premier » l'accès à telle ou telle ressource « stratégique » pour assurer la perfusion toujours plus boulimique de sa société de consommation ? Entre les Etats-Unis et la Chine, la course est lancée. La Russie s'offre de nouvelles ambitions. L'Inde se verrait bien en arbitre indépendant. L'Europe tergiverse. L'Afrique est priée de regarder du bord de la route, de temps en temps d'agiter un fanion aux couleurs des uns ou des autres, mais discrètement, juste quand les pelleteuses, les foreuses et les vendeurs de consoles de jeu passent à portée. S'ils se montrent disciplinés, on daignera peut-être leur vendre des téléviseurs pour qu'ils puissent admirer la fin de la course... Mais qui ose questionner le sens de cette fuite en avant dont on devine la fin tragique. Dans un monde fini, l'intensité de la course présage de l'intensité de la chute finale.

La Chine, nouveau maître du jeu

Dans ce contexte mondial, la Chine est véritablement dans une position stratégique. Calée dans la foulée des coureurs de tête, elle bénéficie du soutien des supporteurs des pays en développement qui la considèrent encore comme « une des leurs ». Dans les négociations internationales, la Chine entretient sagement son appartenance au monde en développement, ainsi dispensée des corvées collectives qu'implique notre colocation sur la même planète à bout de souffle. Jusqu'à s'assurer des financements de la communauté internationale à taux zéro qu'elle s'empressera ensuite de prêter au prix fort en Afrique... Jusqu'à se retrouver comme le principal bénéficiaire du Mécanisme de Développement Propre instauré dans le cadre du Protocole de Kyoto pour permettre aux pays en développement de tirer profit des efforts des pays de l'annexe 1 à réduire leurs émissions de CO₂. Que la Chine atteigne bientôt le troisième PIB mondial, avec une classe moyenne désormais aussi nombreuse que celle des Etats-Unis et des émissions de carbone en progression vertigineuse ne l'empêche pas de se poser en représentant des pays pauvres, jusqu'à faire du « G77+Chine » une formule désormais consacrée, autant que le G8 a succédé au G7.

Dans les ministères africains, on craint désormais plus le courroux chinois que les éventuelles réprimandes de l'Union Européenne ou des Etats-Unis. Et l'incapacité occidentale à repenser son modèle de société et proposer une nouvelle vision crédible et mobilisatrice fait le jeu de la Chine, qui continuera à recevoir les commandes de produits manufacturés que notre nouvelle morale environnementale nous oblige désormais à exporter le plus loin possible de notre bonne conscience. Techniquement, ce phénomène de « fuite » est condamné dans de nombreux domaines, et notamment dans les mécanismes de certification des projets carbone forestiers. Mais le commerce international est une chose trop sérieuse pour interpellier l'OMC pour si peu, et la proposition française de taxe carbone sera sans doute sagement étouffée au niveau même de l'Union Européenne avant qu'elle ne risque de s'amplifier dans les centres de conférence internationaux. Mais cette impossibilité de remise en cause fait le jeu de la Chine, désormais prête à supplanter le monde occidental en retournant ses propres armes contre elle. Le nouveau maître du jeu jouit d'une situation charnière, pivot entre un monde développé quelle concurrence désormais d'égale à égale, voire avec davantage de moyens, et

un monde en développement sur lequel elle étend son nouvel impérialisme économique, commercial et politique.

L'Australie, révélateur involontaire de la collusion sino-américaine

Si les Américains et les Chinois paraissent donc s'opposer, en réalité leurs intérêts convergent largement au sein de la CCNUCC. Les américains par conviction dogmatique, les Chinois parce que les règles du jeu international actuel leur assurent l'hégémonie de demain. Ainsi la tâche de médiateur entre les deux « blocs » que se propose de remplir le nouveau premier ministre australien Kevin Rudd pourrait être facilitée... et la Chine pourrait accepter, avec l'Inde, d'évoquer des objectifs contraignants dans la mesure où ils resteraient conditionnés au transfert massif de technologie et à la mise en œuvre de mécanismes de marchés qui viendront soutenir leur économie bien avant celle des pays moins « attrayants ».

Mais l'ambition de Kevin Rudd est aussi révélatrice de la dimension politique prise par les négociations autour du changement climatique. Sa proposition de médiation doit être repositionnée dans la perspective de trois enjeux majeurs.

Premièrement, le coup de théâtre relatif à la signature du Protocole de Kyoto en ouverture de la Conférence de Bali ressemble fort à un coup de bluff. L'Australie ne respectera pas ses engagements de Kyoto. En 2005, ses émissions de GES dépassaient de 25% celles de 1990, et les projections du GIEC tablent sur 35% d'augmentation à l'horizon 2012. Elle sait qu'elle doit revoir en profondeur son mode de vie, d'urbanisme, de transport pour améliorer son efficacité énergétique parmi les plus faibles au monde, et que cette transformation prendra du temps. Elle devra donc s'assurer des appuis internationaux pour la soutenir quand viendra l'heure de faire les comptes.

La deuxième composante nous ramène au commerce. Le premier ministre australien ambitionne par-dessus tout d'amarrer l'Australie au développement économique asiatique, avec la perspective d'un accord de libre échange entre la Chine et l'Australie comme clé de voûte du dispositif visé. Il y a donc fort à parier que sa médiation entre Chinois et Occidentaux mettra largement à l'honneur les intérêts convergents des parties en matière d'échanges commerciaux.

Enfin, cette perspective commerciale avec la Chine oblige l'Australie à un exercice diplomatique périlleux suite à l'annonce de son rattachement à une nouvelle alliance stratégique tripartite avec les Etats-Unis et le Japon. Où l'on comprend mieux, au final, comment les négociations internationales pour l'atténuation et l'adaptation au changement climatique sont très largement structurées par les enjeux commerciaux et stratégiques – militaires - des grandes puissances auxquelles la Chine appartient.

L'Europe en quête de stratégie ?

Dans ce contexte, la position de l'Union Européenne apparaît décalée, presque dépassée. Elle cherche sa voie, prise entre les tiraillements matérialistes d'une société de consommation sous dépendance, et une exigence morale puissamment ancrée dans des populations éduquées et relativement ouvertes sur le monde. Mais peut-être l'Europe est elle la seule parmi le monde industrialisé à entrevoir la mesure des véritables enjeux du changement climatique. Résolue, elle a pris courageusement le leadership des pays développés en annonçant des objectifs quantifiés, ambitieux, et des stratégies structurées et intégrées au niveau sectoriel. Sans préjuger de la capacité des politiques programmées à répondre aux objectifs, le dispositif a au moins le mérite d'être crédible.

Toutes les pièces du puzzle diplomatique sont donc en place et devraient s'agencer en douceur pendant les derniers jours de la Conférence de Bali. Sur le plan politique, l'objectif de l'Union Européenne pourrait aboutir, avec un compromis pour réduire les émissions des pays de l'annexe 1 de l'ordre de 30% d'ici 2020. Les autres parties de l'annexe 1 adhéreront à ces objectifs ambitieux dans la mesure où ils restent conditionnés par les engagements des autres gros pays émetteurs comme la Chine et l'Inde, eux même suspendus à la mise en œuvre de mécanismes internationaux (marchés financiers élargis du carbone, transferts de technologie) qui renforceront encore davantage leur développement tout en améliorant leur efficacité énergétique. La boucle est bouclée.

Dans un tel contexte, les objectifs chiffrés de réduction des émissions qui seront arrachés cette semaine risquent fort d'apparaître comme un leurre. Bali aura remis les clés de la question climatique entre les mains invisibles du commerce et de la finance mondiale sans véritablement savoir si elles amèneront les pays sur la voie de leurs objectifs. L'expérience du Protocole de Kyoto laisse incrédule. En effet, si les objectifs de Kyoto devraient être atteints globalement d'ici 2012, c'est avant tout « grâce » à l'effondrement économique des pays de l'Est au moment de l'implosion soviétique. Les pays de l'Est, « à économie en transition », émettent aujourd'hui beaucoup moins de GES qu'en 1990, généralement entre -30% et -60%. Mais la tendance actuelle est bien à l'augmentation de ces émissions. Quant aux pays occidentaux, ils continuent aussi d'émettre chaque année davantage sous l'impulsion des « pays modèles » que l'on jalouse pour leur arrogante croissance économique. Turquie : +75% entre 1990 et 2005, Espagne : +55%, Portugal : +45%. Sans oublier l'Irlande, la Grèce, le Canada, la Nouvelle Zélande et l'Australie : +25% ! Dès lors, la manière dont les comptes du Protocole de Kyoto seront soldés en 2012 sera particulièrement révélatrice du niveau de crédibilité à accorder aux engagements pris à horizon 2020-2030.

La responsabilité de l'Europe consiste à définir une nouvelle vision de société et à mobiliser des peuples pionniers autour d'un projet à la fois ambitieux, réaliste et crédible

Ces derniers chiffres tendent à prouver que nous ne maîtrisons pas à ce jour les recettes de la décarbonisation de nos sociétés. Ils prouvent aussi que notre écart par rapport à la cible oblige à penser des mécanismes radicaux. Les simples ajustements à la marge ne suffiront pas. Il est nécessaire d'innover, de sortir courageusement des sentiers battus. Le président de World Growth serait-il devenu un adepte de la décroissance en affirmant « qu'il n'y a jamais eu de cas dans lequel un pays a réduit sa consommation énergétique tout en améliorant en même temps son niveau de vie ». Où n'est-il pas simplement témoin malgré lui d'une redoutable réalité : malgré les multiples signaux d'alerte, l'ampleur annoncée de la catastrophe climatique et les discours de bonnes intentions, la majeure partie du monde occidental ne conçoit pas que l'on puisse diminuer sa consommation énergétique. Or toutes les avancées technologiques n'ont jamais permis jusqu'ici une baisse globale des émissions, systématiquement compensée par la multiplication des usages. Dans cette perspective, le retour d'expérience des pays scandinaves pourrait apporter des éclairages intéressants. En dépit d'un niveau élevé d'émissions de GES relatif à des conditions de vie spécifiques, les émissions de pays comme la Suède et le Danemark n'ont cessé de diminuer depuis le milieu des années 1990. Sans doute pourrait on trouver certaines réponses dans l'évolution même des comportements de consommation, au niveau des individus et plus collectivement au niveau des sociétés.

La critique constructive de notre modèle de développement occidental et de nos modes de vie et de consommation est une étape nécessaire sur le chemin de l'atténuation du risque climatique. Il s'agit sans doute du levier le plus impalpable, insaisissable, mais aussi du plus efficace à long terme. Là encore notre responsabilité est engagée dans les processus d'acculturation des populations mondiales. Nos écrans de télévision ont su ancrer le rêve matérialiste dans des milliards de « cerveaux disponibles » qui ont consommés sans discernement nos symboles et nos marques. Cette mondialisation de « l'avoir » a rapidement sapé les repères et valeurs ancestrales des peuples. Dans nos temples dédiés à la consommation, nous avons accueilli comme il se doit ces nouveaux clients au service de notre propre développement. Ces confidences d'une vieille dame malgache en sont la meilleure illustration : « un jour, en regardant la télévision chez mon fils, j'ai appris que j'étais pauvre. Ce jour là, j'ai compris que je perdais ma dignité ».

Dans un monde fini tel que nous le vivons avec plus d'acuité chaque jour, ces rêves engendrent irrémédiablement des frustrations, des sentiments d'injustice, et alimentent les tensions et les conflits. Bientôt, les cloisons de nos raisonnements ne tiendront plus. Nous ne pourrons plus dissocier les terrorismes qui nous menacent de leur terreau que nous avons nous même ensemencé et entretenu. L'Europe doit engager cette réflexion de société dès aujourd'hui. Elle doit ouvrir des perspectives crédibles pour répondre de manière collective aux menaces globales comme le réchauffement climatique. Ces réponses n'existent pas. Il faut les inventer, oser les porter, les proposer, les tester. Maintenant. L'Afrique, grand perdant annoncé du futur dispositif international pour le changement climatique, trouverait sans doute des perspectives justes et porteuses dans un nouveau partenariat avec l'Europe.

L'Afrique face à deux années cruciales pour s'approprier les leviers de son développement au cours du 21^{ème} siècle.

Le changement climatique et la crise écologique planétaire au sens large tendent à revaloriser fortement les ressources naturelles, et notamment les écosystèmes et ses services rendus. Déjà, les mécanismes de compensation du carbone augmentent la « valeur » des forêts, des zones humides, des mangroves... Les paiements pour services environnementaux au sens large amèneront progressivement à augmenter le coût d'opportunité pour un « usage » durable de ses composants : biodiversité, eau, air, usage des sols... L'Afrique est riche de ces écosystèmes, dont les services notamment de régulation ne vont cesser d'être valorisés au fil des années et des décennies à venir. L'environnement constitue l'atout africain sur lequel fonder ses espoirs de développement au cours du XXIème siècle.

Ainsi, l'Afrique attise à nouveau les convoitises et aiguise les intérêts. Chine, Etats-Unis, Inde... de partout les concurrents affluent et bousculent les anciennes places fortes dominées par les Européens. Dans le secteur minier certes, mais pas seulement : le bois, la biodiversité, l'ensoleillement, l'eau, les cultures pour les bioénergies sont autant de ressources que les sociétés occidentales et asiatiques tentent de contrôler. Le défi pour éviter un nouveau pillage de l'Afrique est colossal. Il implique un renforcement accéléré et généralisé des capacités et du leadership africain, pour la compréhension de ces richesses d'une part, et pour leur valorisation durable et équitable au service du développement. Sur le plan diplomatique, l'enjeu consistera à renverser la logique des accords asymétriques en capitalisant sur ses atouts écologiques. Cela implique que l'Afrique renforce ses capacités diplomatiques dans l'ensemble des organisations, conventions et forums internationaux (changement climatique, biodiversité, désertification...). Au sein des gouvernements, la diplomatie environnementale doit faire valoir les perspectives qu'elle ouvre pour se positionner de manière prépondérante

dans les arbitrages nationaux avec les intérêts commerciaux. Aujourd'hui pour les pays africains, les négociations internationales ou bilatérales dans le domaine commercial structurent généralement les réseaux d'intérêt et les alliances, qui déterminent à leur tour la position que les pays adopteront sur les autres domaines considérés comme secondaires (environnement, coopération, défense...). Cette priorisation des composantes des relations internationales reflète une stratégie par nature perdante pour l'Afrique, puisqu'elle consiste à concentrer les négociations sur ses zones de faiblesse, et particulièrement sur le commerce pour lequel elle a peu à faire valoir. Elle risque ainsi de sacrifier ses richesses écologiques fondamentales sur l'autel de l'OMC. A l'inverse, l'Afrique peut définir une stratégie ambitieuse qui repositionne les questions écologiques au cœur des débats internationaux, et capitaliser ainsi sur ses points forts.

La Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique est l'espace privilégié pour tester cette nouvelle stratégie. L'Afrique peut en effet jouer un rôle d'arbitre entre les multiples parties. A la clé, les mécanismes de financement internationaux doivent permettre un véritable appui au développement africain. A l'occasion de la Conférence de Bali, l'Afrique mesure l'ampleur du virage à opérer, elle qui par exemple ne concentre que 2% de tous les projets carbone enregistrés à la CCNUCC dans le cadre des Mécanismes de Développement Propres. On notera ainsi que l'Afrique insiste à juste titre sur la nécessité des pays de l'annexe 1 à prendre des engagements chiffrés et ambitieux, mais se montre beaucoup plus polie à l'égard de la Chine qui pourtant contribue aussi très largement à la dégradation actuelle du climat qui génère tend de désastres en Afrique (augmentation de l'intensité et de la fréquence des sécheresses, des cyclones et des inondations avec des impacts économiques, alimentaires ou encore sanitaires désastreux). Au fond, la priorité africaine pourrait être plus clairement centrée sur le soutien financier qu'elle peut tirer de ces tractations. Dans cette logique, la Chine et l'Inde tendront à attirer l'essentiel des financements pour le cas où les pays africains se retrouvent dans la même « catégorie » et dépendent de mécanismes similaires.

L'Afrique est en mesure de porter des exigences à la tribune de la CCNUCC, notamment en valorisant ses forêts et en élaborant une stratégie concertée sur la REDD qui représente de 20% à 25% des émissions annuelles mondiales de CO₂. La Conférence de Bali laisse entrevoir des perspectives encourageantes avec une meilleure coordination des pays africains forestiers. Sous l'impulsion de diplomates engagés à l'image du Cameroun, l'Afrique est consciente qu'elle ne peut s'en remettre seulement aux marchés financiers. Elle exige donc des engagements chiffrés et précis à la hauteur des enjeux et des besoins. Elle exige des mécanismes clairs permettant de garantir que la REDD ne se traduira pas par un transfert des exigences de réduction de CO₂ des pays industrialisés vers l'Afrique. Le continent se bat pour ne pas subir le sort des Indiens d'Amérique, sanctuarisés sur leur propre terre et entretenus pour ne plus bouger, pour ne plus vivre et ne plus exister. Les négociations à venir devraient aboutir à la définition d'un nouveau dispositif international structurant à l'occasion de la 15^{ème} Conférence des Parties qui se tiendra à Copenhague en décembre 2009. D'ici là, les pays africains ont deux années pour se faire entendre. Deux années particulièrement courtes pour influencer sur les forces en présence à la table des négociations. Deux années pour enrichir son refus en proposant une alternative réaliste, en phase avec les exigences de développement durable de sa population et de son territoire, avec l'exploitation souveraine de ses ressources stratégiques.

Certaines voix au sein de l'Europe pourraient offrir des alternatives intéressantes. Ainsi, la taxe carbone proposée par la France et accueillie de manière circonspecte par l'Europe

pourrait offrir un rééquilibrage profond de la compétitivité africaine par rapport aux géants asiatiques. Le soutien reçu par Al Gore pourrait en renforcer la crédibilité. Elle donnerait un signal d'autant plus positif pour l'Afrique qu'elle contribuerait à définir de nouveaux facteurs clés de succès économiques plus en phase avec les avantages concurrentiels africains. Elle contribuerait à réviser notre mode de coopération avec l'Afrique, en structurant l'accompagnement des Européens autour de la valorisation des capacités de nos voisins du sud plutôt que sur nos attentes et nos visions occidentales.

La difficile voie vers une relation « d'égal à égal » entre l'Europe et l'Afrique

Le deuxième sommet Europe-Afrique qui s'est achevé dimanche au Portugal ambitionnait de donner un signal positif de « réconciliation » autour d'intérêts convergents entre nos deux continents. Les sept années écoulées depuis le premier sommet du Caire en 2000 témoignent des larges dissensions qui ont assombries les relations entre nos deux continents depuis le début du siècle. Mais le signal de Lisbonne reste flou. La rencontre a été rythmée par un agenda technique, point par point, avec des tractations parfois dures sur des points sur lesquelles les parties ne se comprennent pas. On aborde les sujets de manière cloisonnée, les droits de l'homme d'un côté, le commerce de l'autre, l'environnement à part... Mais où est l'envie, où est le goût de l'autre, où est le rêve de se découvrir à nouveau et d'écrire ensemble une page héroïque de nos destins croisés ? Les discours bien pesés sur les nouvelles relations « d'égal à égal » n'ont pas véritablement étouffé les discordes profondes que l'on s'est empressé d'aviver. La pression de l'UE pour revenir sur les conditions commerciales préférentielles offertes aux pays de la zone ACP dans le cadre des accords de Cotonou est symptomatique. L'Europe est finalement apparu, à tort ou à raison, comme le « faux frère » qui ambitionne avant tout de promouvoir la libéralisation des échanges entre des économies excessivement asymétriques... et donc d'enfoncer encore davantage l'Afrique dans la spirale de la pauvreté et de la dépendance. D'une part, tout pays industrialisé à régulièrement recours aux droits de douane ou autres barrières non tarifaires pour préserver l'émergence et la croissance de certains secteurs naissants à fort potentiel. Les pays asiatiques tant encensés en sont le plus bel exemple, même si on oublie généralement de préciser que leur décollage économique a été largement rendu possible par une stratégie fortement protectionniste sur des secteurs porteurs couvés avec l'attention d'une mère pour sa progéniture ! D'autre part, au-delà des problématiques sectorielles, les recettes d'importation sont aussi fondamentales pour le budget de nombreux Etats africains, et la libéralisation du commerce représente un véritable attentat contre le développement et la capacité de ces pays à sécuriser leur souveraineté économique et financière. La Banque Mondiale a largement fait cette expérience à travers le continent, avec par exemple les effets calamiteux de l'ouverture du marché malgache en 2003. Au final, l'Europe aura réussi à mieux diviser les pays africains, en forçant les pays exportateurs, déjà partiellement « intégrés » à l'économie européenne et mondiale, à se désolidariser des autres et à signer des accords bilatéraux pour éviter de voir imposer des droits de douane à leurs exportations à partir du 1^{er} janvier 2008. Dans ce contexte, la déclaration commune de clôture laisse un goût amer, en décalage frappant avec l'ambiance des discussions. Elle apparaît comme une tentative désespérée de couvrir les dissensions. Il faut désormais trouver les moyens opérationnels de faire fonctionner une véritable alliance pour le développement, qui passe par un accompagnement des pays africains vers la mise en valeur de leurs richesses propres, et notamment de leurs richesses écologiques et humaines...

A l'occasion de son discours devant les Nations Unies le 26 septembre dernier, le Président de Madagascar s'est prononcé pour l'instauration d'un partenariat écologique entre les pays

industrialisés et l'Afrique. Mais ce cadre de partenariat ne peut suffire car il n'offre pas aux acteurs des marges de manœuvre suffisamment larges pour que chacun y trouve son compte. Ainsi, il est illusoire d'espérer des pays occidentaux un financement public massif et sans contrepartie pour la sauvegarde de l'environnement africain. En revanche, la logique des transferts technologiques en matière d'énergies propres s'argumente au Nord par la perspective économique de vendre nos téléphones et nos machines à laver à davantage de clients. Mais cette exportation de nos modes de vie porte un prix humain, social et culturel colossal que nos chantres du développement à tout prix se gardent bien de comptabiliser, et qu'il est désormais indispensable d'intégrer dans la stratégie. Il en est de même des questions d'immigration qui peuvent trouver des réponses plus durables dans la mesure où elles sont amarrées à cette vision de développement collective. Le nouveau partenariat entre les deux continents doit être construit sur une volonté de comprendre pour soutenir, et non de commercialiser pour soumettre. Il doit reposer sur une discussion globale, qui intègre les dimensions politiques et stratégiques, économiques, écologiques, sociales et humaines dans une vision partagée, dans un sens collectif respectant la diversité des trajectoires, fondé sur la confiance en notre destin commun.

Au delà d'un partenariat écologique, c'est bien une alliance stratégique que l'Europe et l'Afrique doivent construire pour porter une véritable alternative pour le changement climatique, fondatrice d'un nouveau modèle de développement répondant aux aspirations humaines et aux contraintes matérielles de la planète...

Et si le plus difficile pour l'Europe, aujourd'hui, consistait à prendre le temps d'écouter l'Afrique. Certes, elle n'a de cesse de répéter que l'approche de « développement caritatif » a failli. Mais le développement libéralisé ne peut non plus fonctionner dans ce contexte d'asymétrie aigue. Les principes fondamentaux qui régissent le cadre des négociations internationales sur le changement climatique reposent sur la notion de « responsabilité commune mais différenciée ». On admet que chaque pays s'inscrive dans une dynamique collective, avec des principes communs comme pour le protocole de Kyoto, mais sur la base d'engagements et de mécanismes distincts et adaptés. Pourquoi ne pas invoquer ce principe dans le cadre des négociations commerciales? La perspective d'un retour à une certaine diversité des régimes commerciaux pour les adapter aux situations nationales ne signifie pas nécessairement « usine à gaz » ou « contraction des échanges », mais pourrait effectivement se traduire par un développement autonome et durable de l'Afrique. L'Afrique a besoin de partenaires pour prendre ce virage, et l'UE a tout intérêt à entendre cet appel.

Revenons sur l'idée de taxe carbone, aujourd'hui si décriée. Elle effraie à juste titre, car elle porte en elle une promesse d'évolution profonde des mécanismes qui régissent les relations internationales, commerciales et non commerciales. Sans doute l'idée pourrait-elle être « inversée », transformant une taxe pour pénaliser les uns en une incitation pour encourager les autres. On verra difficilement l'OMC s'opposer à ce que l'Europe apporte un soutien financier unilatéral aux filières qui respectent des exigences écologiques élevées dans les pays en développement. Au besoin, cette décision pourrait s'inscrire dans un renforcement et une réorientation de l'aide au développement. Le déblocage de ce soutien devrait être normé sur des critères objectifs et universels afin d'éviter tout marchandage bilatéral : ce fond européen évaluerait méthodiquement les projets des pays qui sollicitent une aide à la mise en œuvre ou au développement de secteurs ciblés dans le respect de normes environnementales strictes et ambitieuses. Cela permettrait à l'Afrique de capitaliser sur ses ressources, notamment écologiques, de mieux se les approprier, les conserver et les valoriser, pour développer des

filières actives sur la base d'avantages concurrentiels exploités. Le soutien devrait se faire suivant une procédure simple et générale à tous les pays volontaires. Ces partenariats sectoriels avec les pays et secteurs qui en font la demande reviendraient enfin à couvrir une large part des frais d'investissement qui plombent généralement la rentabilité des projets en phase de démarrage. Cette approche garantirait la compétitivité rapide au niveau national voire international de filières écologiquement durables, inscrites dans l'amélioration du niveau de vie et le respect des cultures locales.

Le marché de l'agriculture biologique à Madagascar peut illustrer cette proposition. La terre y est encore très largement saine et non contaminée par les engrais et pesticides, et donc propice au développement de l'agriculture biologique. En période estivale, de grandes quantités de fruits (litchis, mangues...) se déversent sur les marchés et sont exportés naturels du fait de capacités de transformation insuffisantes. Une part non négligeable de cette production sera perdue par manque de capacités de conditionnement et de stockage. En soutenant le développement d'une filière de fruits et légumes biologiques, l'Union Européenne pourrait appuyer les producteurs (sur les questions techniques de production et de qualité, en matière de gestion ou de commerce), les coopératives, ainsi que les entreprises et start-up de l'industrie nationale de transformation. Cette approche sectorielle serait une façon concrète de transférer des technologies à faible intensité carbone utiles et directement opérationnelles, dans un contexte assurant l'intérêt et l'appropriation nationale. Enfin, une approche intégrée pourrait permettre de compenser les effets néfastes, par exemple en matière de climat : l'approche par filière faciliterait le pilotage et l'équilibrage des impacts sur le changement climatique, tantôt positifs (réduction des importations, augmentation de la séquestration du carbone associée à de nouvelles plantations sur des terres à faible concentration en carbone...), tantôt négatifs (exportations, consommation d'énergie, risques d'expansion des plantations sur des terres humides ou forestières...).

Nous devons veiller à ce que la route des négociations sur le changement climatique qui passe par Bali ne débouche sur une impasse... Il est essentiel de tester des alternatives au « tout technologique, tout libéral » qui pourrait structurer le dispositif international pour l'atténuation et l'adaptation au changement climatique après Kyoto. L'Europe et l'Afrique peuvent partager des convictions sur ce sujet et les tester ensemble dans le cadre d'une véritable alliance stratégique pour le développement humain, l'émergence d'un nouveau modèle de société et la lutte contre le changement climatique et la dégradation de l'environnement au sens large.

Fabien Monteils est manager chez Eurogroup. Chercheur doctorant au Centre d'Etudes Diplomatiques et Stratégiques, il accompagne le Ministère de l'Environnement de Madagascar dans les négociations internationales sur le changement climatique. Il est par ailleurs président fondateur de l'ONG Acroporis et diplômé de l'EDHEC.