

L'IMPÉRATIF D'ADAPTATION, PIERRE D'ACHOPPEMENT DE LA COP21 ?

Christophe Buffet

Presses Universitaires de France | « Cités »

2015/3 N° 63 | pages 185 à 194

ISSN 1299-5495

ISBN 9782130650881

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-cites-2015-3-page-185.htm>

!Pour citer cet article :

Christophe Buffet, « L'impératif d'adaptation, pierre d'achoppement de la COP21 ? », *Cités*

2015/3 (N° 63), p. 185-194.

DOI 10.3917/cite.063.0185

Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.

© Presses Universitaires de France. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

L'impératif d'adaptation, pierre d'achoppement de la COP21 ?

CHRISTOPHE BUFFET

Dégradation des systèmes agricoles et des ressources halieutiques, diminution de la qualité et de la quantité des ressources hydriques, ou encore augmentation de la fréquence et de l'intensité des catastrophes naturelles : malgré les incertitudes scientifiques qui subsistent, les modélisations des impacts, conjuguées à des travaux de sciences humaines et sociales de plus en plus robustes, continuent d'attirer l'attention sur des conséquences potentiellement dramatiques du changement climatique pour les sociétés humaines. Celui-ci est en effet susceptible de ralentir – voire inverser – les progrès de « développement », d'entraver les efforts de réduction de pauvreté, et de contribuer à des déplacements de populations.

Afin de faire face à ces risques croissants, la notion d'adaptation s'est peu à peu imposée dans l'agenda des négociations sous l'égide de la Convention Climat (UNFCCC). À

l'orée de la COP21, il convient de revenir sur cette construction progressive : alors que l'attention porte généralement sur la réduction des émissions de CO₂, aucun accord n'est envisageable à Paris sans des décisions conjointes pour aider les pays en développement à s'adapter aux impacts. Nous proposons ici un passage en revue des principaux enjeux politiques et financiers, qui laissent présager de vives tensions.

DU « TABOU » À L'IMPÉRATIF

La Convention Climat (UNFCCC), signée lors du sommet de Rio en 1992, stipule dans son article 4 que les pays développés, regroupés dans l'annexe I¹,

1. Les pays de l'annexe I de la Convention Climat correspondent aux pays de l'OCDE et aux économies dites « en transition vers une économie de marché ».

s'engagent à soutenir les pays vulnérables (pays côtiers, petits États insulaires, zones sujettes aux catastrophes naturelles, entre autres) face aux « effets néfastes du changement climatique ».

L'adaptation rencontre toutefois de nombreux freins durant les années 1990, durant lesquels trois courants de pensées s'affrontent : les « adaptationnistes », les « préventionnistes » et les « réalistes »². Les premiers appréhendent l'adaptation dans un sens évolutionniste, et soutiennent que les sociétés se sont toujours adaptées « naturellement » aux changements environnementaux. Ils se prononcent donc contre toute mesure particulière. En réaction, le courant « préventionniste » estime que l'adaptation risque de détourner l'attention de ce qui constitue l'essentiel à ses yeux, la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Al Gore déclare ainsi en 1992 : « Croire que nous pouvons nous adapter à toute situation [...] est une foi arrogante dans notre capacité à réagir et sauver notre peau. » L'adaptation est alors « politiquement incorrecte », voire tabou.

C'est au tournant des années 2000 que le troisième cadrage, dit

« réaliste », commence à s'imposer. Celui-ci prend acte des travaux du GIEC, qui montrent que, du fait de l'inertie du système climatique, les effets des émissions actuelles et passées se poursuivront durant plusieurs centaines d'années. Réductions des émissions et adaptation apparaissent alors comme les deux faces d'une même pièce : il convient désormais, suivant la formule consacrée, d'éviter l'ingérable et de gérer l'inévitable.

L'année 2001 matérialise ce tournant politique et scientifique : pour la première fois, le GIEC consacre un chapitre à l'adaptation dans son troisième rapport, et la COP de Marrakech institue des fonds dédiés, un programme pour élaborer des plans destinés à déterminer les mesures plus urgentes d'adaptation dans les pays les moins avancés (PMA), ainsi qu'un groupe d'experts pour les assister dans cette démarche. Depuis lors, l'architecture de l'adaptation a connu une prolifération institutionnelle : le programme de travail de Nairobi (2005) vise à partager les savoirs et « leçons apprises », le plan d'action de Bali (2007) ambitionne une montée en échelle de l'adaptation et une amélioration de sa mise en œuvre, et le *Cancun Adaptation Framework* (2010) lance une nouvelle phase de plans d'adaptation nationaux, ainsi qu'un comité spécifique pour soutenir leur élaboration.

2. L. Schipper, « A Conceptual History of Adaptation in the UNFCCC Process », *Review of European Community & International Environmental Law* (RECIEL), 15 (1), 2006, p. 82-92.

De nouvelles structures, régies par un corpus juridique conséquent qui précise leurs mandats respectifs, ont ainsi été créées à chaque étape importante de négociations, aboutissant à un enchevêtrement complexe. En ce sens, le Fonds vert, décidé par les chefs d'État à Copenhague en 2009, et dont le financement reste un sujet de débat en vue de la COP21, constitue un avatar supplémentaire de cette fragmentation institutionnelle.

LES JEUX POLITIQUES
NORD-SUD, ENTRE JUSTICE
ET « SOLIDARITÉ »

L'une des causes de cette fragmentation réside dans les multiples tensions politiques qui entourent l'adaptation dans les COP : si l'on peut déplorer la lourdeur du processus onusien, il n'est que le reflet des compromis successifs auxquels les négociateurs ont pu parvenir, à partir des directives de leurs dirigeants respectifs – et des citoyens qui les ont élus, en ce qui concerne les démocraties.

Du point de vue des pays en développement, en premier lieu les PMA et les petits États insulaires (AOSIS), le principe pollueur-payeur prime : les pays de l'annexe I sont tenus de contribuer au financement de l'adaptation à hauteur des préjudices occasionnés par leurs émissions. Suivant l'accord de Copenhague, ce

financement doit être « nouveau et additionnel, prévisible et adéquat ». Il ne doit donc pas se substituer aux aides publiques au développement, ou cannibaliser les financements dévolus aux objectifs du millénaire pour le développement. Les PMA et le groupe AOSIS, en s'appuyant sur le G77+Chine et les ONG, se sont évertués à inscrire l'adaptation dans l'agenda des COP en l'inscrivant sous l'angle de la justice : les pays les plus vulnérables aux impacts du changement climatique en sont les moins responsables³. Par exemple, le Bangladesh, dont plusieurs millions d'habitants pourraient être contraints de migrer, du fait de l'élévation du niveau des mers, a émis environ 0,05 Gt de CO₂-équivalents en 2010, à comparer aux 31 Gt émis globalement.

De leur côté, les pays développés témoignent d'une position ambiguë : tout en reconnaissant leur responsabilité, ils ont longtemps été réticents à aborder le sujet, redoutant que les coûts d'adaptation ne deviennent un puits sans fond. Ils se sont donc efforcés de déplacer le cadrage de l'adaptation vers la notion de solidarité, ancrée dans un imaginaire historique d'Occident généreux qui dispense une partie

3. Sans oublier que les pays développés eux-mêmes ne sont pas exempts de vulnérabilités : cf. A. Magnan, *Changement climatique : tous vulnérables ?*, Paris, Éditions Rue d'Ulm, coll. « Sciences durables », 2013.

de sa richesse aux nations plus pauvres, s'éloignant ainsi du principe pollueur-payeur.

Par bien des aspects, les négociations s'apparentent alors à une « diplomatie du chéquier » : la transaction consiste à contrebalancer des mesures peu ambitieuses de réduction par de nouveaux dispositifs institutionnels d'adaptation et des promesses d'aides supplémentaires pour faire face aux impacts du changement climatique. Dans les COP, l'adaptation est donc un moyen de rallier les pays les plus vulnérables à la signature d'accords déconnectés des véritables enjeux de réduction, en dépit de perspectives d'impacts croissants pour eux.

L'objectif pour les pays de l'annexe I est d'éviter un front commun des pays en développement qui pourrait bloquer l'ensemble du processus, celui des pays vulnérables étant de tirer leur épingle du jeu pour obtenir des financements soit de manière collective, soit de manière individuelle, en coulisse⁴.

4. Par exemple, la divulgation des câbles diplomatiques américains par WikiLeaks en 2010 a mis en lumière l'obtention par les Maldives de financements d'infrastructures par les États-Unis juste avant la conférence de Copenhague – des divulgations qui ont jeté un certain malaise à la fois parmi les pays développés et parmi les pays en développement. Voir les *Bulletins des Négociations de la Terre*, Vol. 12, n° 494, 7 décembre 2010, p. 4.

LES PAYS DU SUD, ENTRE FRONT COMMUN ET STRATÉGIES INDIVIDUELLES

Les pays émergents, en particulier la Chine, déploient une diplomatie très active afin de conserver l'unité du G77+Chine, qui regroupe plus de cent quarante pays. En s'inscrivant comme figure de proue des pays en développement, la Chine fait bénéficier aux PMA et AOSIS de capacités de négociation plus fortes pour obtenir des concessions sur l'adaptation, tout en retardant son propre changement de statut dans la Convention : ses émissions de CO₂ par habitant ayant dépassé celles de certaines pays de l'OCDE (dont la France), elle peut de moins en moins justifier son statut « non annexe I », qui l'exonère de contraintes au même titre que le Bangladesh, le Bhoutan ou Vanuatu.

Sous l'unité de façade pointent toutefois des signes croissants de tension au sein du G77+Chine : le niveau d'émissions des pays émergents les font apparaître de manière croissante aux yeux des pays les plus vulnérables comme une partie du problème, et non comme une solution à leurs problématiques d'adaptation. Aussi, l'intransigeance des pays émergents, arc-boutés sur leur statut non contraignant, est de plus en plus ouvertement critiquée par les PMA, et il arrive que des passes d'armes opposent publiquement les

membres du G77+Chine⁵. Des velléités d'émancipation se font jour : le Groupe Afrique tend depuis peu à mieux s'organiser et à soumettre de plus en plus de propositions à l'UNFCCC en son nom propre – et non au sein du G77⁶. Par ailleurs, cette distinction de la position commune du G77+Chine prend la forme d'initiatives diplomatiques séparées, telles que la constitution du forum des pays les plus vulnérables (*Climate Vulnerable Forum*). Initié par les Maldives en novembre 2009, il compte aujourd'hui vingt pays comprenant des petits États insulaires, des pays africains et des pays asiatiques particulièrement exposés. S'il ne dispose pas d'un statut à part entière dans les négociations, ce groupe est le plus à même de refuser tout accord qu'il estimerait trop faible : les atermoiements et stratégies d'esquive des pays les plus émetteurs depuis vingt ans (États-Unis, Canada, Australie, en tête) leur deviennent d'autant

plus inacceptables qu'il s'agit pour certains d'entre eux d'une question de survie.

LES FINANCEMENTS EFFECTIFS :
« ADDITIONNALITÉ »
OU VIDES PROMESSES ?

Dans quelle mesure la « solidarité » Nord-Sud s'est-elle concrétisée jusqu'ici ? Toutes les études concernant le suivi des financements de l'adaptation montrent deux décalages. Le premier a trait aux financements effectifs comparés aux engagements pris dans les COP, le second souligne un gouffre entre les mécanismes actuels et les besoins futurs.

De nombreux rapports s'avèrent très critiques sur les financements actuels et déplorent leur manque de transparence : suivant les pays contributeurs, les critères d'éligibilité, le caractère additionnel, les canaux de financements, voire les pays récipiendaires ne sont pas toujours spécifiés. L'engagement d'un équilibre entre réduction des émissions et adaptation n'est également pas rempli, 70 % des financements étant dévolus à la réduction, alors que la plupart des pays en développement sont peu contributeurs de gaz à effet de serre⁷.

5. À Durban, lorsque la ministre indienne Jayanthi Natarajan refuse un compromis proposé par l'UE, le représentant de Grenade lui réplique : « Pendant que vous vous développez, nous mourrons ; pourquoi devrions-nous l'accepter ? ». Cf. A. Dahan et S. Aykut, *De Rio 1992 à Rio 2012 : vingt années de négociations climatiques : quel bilan ? Quel rôle pour l'Europe ? Quel futur ?*, Rapport pour le Conseil d'analyse stratégique, Paris, 2012.

6. C. Roger et S. Belliethathan, « Africa in the global climate change negotiations », *International Environmental Agreements : Politics, Law and Economics*, 2014.

7. Ce chiffre n'est d'ailleurs qu'une moyenne, le ratio de certains pays étant encore plus déséquilibré : en 2011, l'adaptation n'a ainsi représenté que 11 % des contributions

Par ailleurs, seule la moitié des *Fast Starts* engagés à la suite du sommet de Copenhague constituait des dons, le reste étant partagé entre prêts, garanties et assurances, ce qui est contraire à l'esprit de la Convention Climat. Les projets financés au travers de prêts laissent en effet les pays récipiendaires dans l'obligation de rembourser les sommes avancées avec des intérêts, ce qui ne va pas dans le sens de « financements nouveaux et additionnels » censés être apportés par les pays de l'annexe I.

En outre, seuls 2 % des financements transitent par les fonds dédiés à l'adaptation de l'UNFCCC. Afin de mieux contrôler l'utilisation des financements, les pays développés véhiculent en effet la majorité des flux *via* les acteurs « traditionnels » d'aide au développement (agences bilatérales et multilatérales de coopération, Banque mondiale). D'un côté, le processus d'« acclimatation » de ces acteurs est effectivement nécessaire pour intégrer les risques climatiques dans leur politique d'aide développement. De l'autre, les difficultés pour distinguer développement et adaptation

de la France, et ce, avec une méthodologie de comptabilisation discutable. Voir notamment Ciptet *et al.*, *The eight unmet Promises of Fast-Start climate Finance*, IIED, 2012, et Nakhooda, *et al.*, *Mobilising International Climate Finance : Lessons from the Fast-Start Finance Period*, ODI, WRI, IGES, 2013.

donnent lieu à des jeux de double comptabilisation. Par exemple, un prêt pour un barrage peut être tout à la fois figurer comme aide publique au développement et contribution à l'adaptation, tout en étant au final remboursé par les pays bénéficiaires.

Enfin, faute de pouvoir établir scientifiquement un indice de vulnérabilité pour répartir ces sommes de manière équitable entre les pays les plus affectés, la géopolitique des aides publiques au développement fait office de clé de répartition – quand ce n'est pas les capacités techniques (très hétérogènes) des pays en développement pour élaborer des dossiers complexes d'accès aux fonds.

Au final, l'ensemble des financements publics d'adaptation représente environ 24 milliards de dollars, avec un caractère additionnel qui reste sujet à caution. Dans le même temps, la Banque mondiale estime les besoins actuels à plus de 60 milliards de dollars par an. Le Fonds vert, péniblement abondé à hauteur de 10 milliards de dollars, à répartir de surcroît entre réduction et adaptation, apparaît donc largement sous-calibré. D'après l'UNEP, seules des options telles que des taxes sur les transactions financières et la mise aux enchères des quotas de CO₂ sont en mesure de remplir l'engagement, pris à Copenhague, de le

doter de 100 milliards de dollars⁸ à l'horizon 2020. Reste que ces options, évoquées de longue date sous le vocable des « financements innovants », peinent à être discutées explicitement dans les COP.

Le second décalage, concernant les besoins futurs, est encore plus important. Si la Banque mondiale avance le chiffre de 100 milliards de dollars par an d'ici à 2050, le programme des Nations unies pour l'environnement (UNEP) considère pour sa part que ce montant devrait être multiplié par quatre ou cinq. Ces perspectives à long terme induisent un certain vertige : la crise financière actuelle est souvent avancée comme le facteur principal qui explique les réticences des pays du Nord à établir des mécanismes de financement de l'adaptation. Néanmoins, afin de dépasser les financements ponctuels, des mécanismes pérennes engagent des considérations plus lointaines : quelle sera la configuration du monde en 2050 ? La situation économique des pays actuellement identifiés comme « annexe I » leur permettra-t-elle de transférer des fonds vers les pays du Sud à hauteur des préjudices engendrés par leurs émissions cumulées de gaz à effet de serre ?

8. Plus précisément, l'accord de Copenhague stipule qu'une « part significative » des 100 milliards de dollars doit transiter par le Fonds vert.

DEUX ENJEUX ÉMERGENTS : UN « OBJECTIF PLANÉTAIRE D'ADAPTATION » ET LES « PERTES ET DOMMAGES »

Au-delà des montants et sources de financement, deux autres enjeux marquent les négociations en vue de la COP21.

La recherche d'un « objectif planétaire pour l'adaptation » fait l'objet de discussions intenses qui prolongent les lignes de tensions historiques des négociations : d'un côté, une proposition portée notamment par le Groupe Afrique souhaite corréliser le niveau de financement de l'adaptation à l'augmentation de température, suivant un mécanisme fondé sur la science (agrégation des modélisations d'impacts régionaux et calcul des coûts incrémentaux par rapport à une situation sans changement climatique).

Face à des perspectives de coûts potentiellement exponentiels, les pays les plus émetteurs préfèrent investir l'« objectif planétaire d'adaptation » d'un sens différent, consistant à établir des indicateurs évaluant les actions entreprises par chaque pays. Le texte signé à la COP de Lima (2014) comprend ainsi une option présentant l'adaptation comme « un défi planétaire et une responsabilité commune qui nécessite une solidarité globale », une formulation qui aplanit les responsabilités différenciées sous une fiction du « tous ensemble ».

De manière sous-jacente, les deux propositions se heurtent à des problématiques scientifiques aiguës, liées entre autres aux incertitudes des modèles d'impacts « descendus en échelle », à leur valorisation, à l'agrégation de métriques de nature très différentes, ou encore à une efficacité variable suivant la temporalité considérée. Par exemple, des mesures de court terme peuvent générer une « dépendance au sentier », et s'avérer contre-productives en limitant les choix futurs : le rapport du GIEC indique ainsi que, face à l'élévation du niveau des océans, une protection par des digues surélevées (adaptation incrémentale) risque d'engendrer une dépendance ultérieure à de nouvelles mesures de protection, alors qu'une option plus durable consisterait à reconfigurer l'aménagement des côtes (adaptation transformative).

Enfin, un dernier enjeu du sommet de Paris est relatif aux « *loss and damage* ». Cette notion renvoie à l'éventualité de pertes irrémédiables (*loss*) ou partielles (*damage*), dans la mesure où un certain nombre d'impacts dépasseront toute mesure d'adaptation. En dépit du mécanisme de Varsovie institué en 2013, le texte final de l'appel à l'action de Lima ne comporte qu'une liste d'options à considérer pour cette thématique, dont certaines visent explicitement à l'expurger purement et simplement des négociations. Les

pays développés ont en effet discerné dans cette notion de nouvelles revendications de compensations.

Pour autant, les impacts étant déjà significatifs à partir de 1,5 °C, et l'objectif de ne pas dépasser le « seuil » de 2 °C apparaissant d'ores et déjà compromis, les négociateurs ne pourront pas faire l'économie d'un examen sérieux de cette question.

En conclusion, ces contentieux, parfois négligés dans les analyses, représentent des éléments cruciaux des négociations. Ils pourraient s'avérer bloquants lors de la COP21 si un équilibre entre réduction, adaptation et pertes et dommages n'apparaît pas satisfaisant aux yeux des PMA et du groupe AOSIS, dont l'amertume s'accumule au fur et à mesure des négociations. En ce sens, ils représentent à la fois un garde-fou face à la tentation d'un accord minimaliste et médiatique qui pourrait saisir les chefs d'États à Paris, mais également un risque d'exacerbation des tensions comparable au sommet de Copenhague.

Les arènes globales COP ne sont toutefois que la partie émergée de l'iceberg. Il reste par exemple à mieux intégrer l'adaptation dans d'autres politiques internationales (réduction des risques de catastrophes et objectifs de développement durable). Par ailleurs, la problématique de l'adaptation traverse les

échelles : en ce sens, les pays en développement ne peuvent pas être réduits à des victimes du changement climatique. Leurs gouvernements sont aussi responsables de la conduite de stratégies nationales qui s'attachent aux dimensions sociales, économiques et politiques de vulnérabilité, et ce, pour l'ensemble de leur population.

