



Plateforme de Durban:

Quelle crédibilité accorder encore au processus des négociations climatiques ?

Amy Dahan

Michel Armatte, Christophe Buffet, Aurore Viard-Crétat

RAPPORT DE RECHERCHE

Abstract – Ce texte analyse la portée réelle du succès de la proposition européenne, obtenu à la Conférence de Durban, qui ouvre un volet de négociations jusqu'en 2020 (!), avec la perspective d'un traité englobant tous les pays dans une même symétrie juridique. Le texte analyse la nouvelle géométrie politique du climat, marquée cette année par une fêlure stratégique entre Pays les Moins Avancés et Pays émergents. Il braque ensuite le projecteur sur quelques thèmes : le dossier des Forêts du Sud considéré comme un bon révélateur du fonctionnement du régime climatique; celui de la transition énergétique très présent dans le off de la Conférence ; l'atonie vis à vis des questions d'adaptation, pourtant foisonnantes au niveau local. Pour finir, il propose quelques réflexions sur le gouvernement du climat.

This article analyzes the actual impact of the proposition successfully advanced by Europe at the Durban Conference, which fixes a new calendar of negotiations through 2020 (!) to establish a new legally binding global treaty. It also analyzes the new geometry of climate politics, made evident by cracks in the unity between the Least Developed Countries and emerging economies. Next, the article shifts the spotlight to developments around the Forests of the South as a good indicator of how the climate regime is currently functioning; then to the transition away from fossil fuels, a topic of discussion extremely present in the *off*; and finally, on the weak integration of adaptation into the formal negotiations, despite the multiplication of concerns at the local level. In summary, the article proposes several reflections on the government of climate.

Keywords: climate governance, energetic transition, adaptation, REDD

Plateforme de Durban : Quelle crédibilité accorder encore au processus de négociations climatiques ?

Réflexions sur le gouvernement du climat

*Amy Dahan*¹,

*Michel Armatte*², *Christophe Buffet*³, *Aurore Viard-Crétat*⁴

Rapport de Recherche
Centre Alexandre Koyré

SOMMAIRE :

Introduction

- I. Les attendus et les résultats de Durban p 3
 - a) Les décisions factuelles clés
 - b) Retours sur l'histoire du processus des négociations
 - c) Le déroulement de la COP
 - d) Une nouvelle géométrie politique...
 - e) ... et des caractéristiques immuables
- II. Décryptage d'un dossier symptomatique : les "Forêts du Sud" (Redd+) p 11
 - a) Le financement de la réduction des émissions forestières au Sud
 - b) Quelles méthodologies de suivi et de contrôle ? Quels enjeux ?
 - c) Flexibilité et pragmatisme vs. Intégrité et crédibilité ?
- III. La grande transition énergétique ? p 18
 - a) Le monde tel qu'il va
 - b) Un nouveau contrat social pour la "Grande Transformation"
 - c) Recommandations pour cet 'Eldorado' du low carbon, forces et faiblesses

¹ Directrice de Recherche CNRS, Centre Alexandre Koyré (UMR 8560, CNRS-EHESS), anime l'équipe *Changement climatique, Expertise et Fabrication des Futurs*, à laquelle participent Michel Armatte (Paris-Dauphine, C.Koyré), Hélène Guillemot, une dizaine de doctorants et post-doctorants, et quelques chercheurs associés. Amy Dahan est membre de l'Institut Francilien Recherche, Innovation, Société (IFRIS) et du Réseau de Recherche sur le Développement Soutenable (R2DS) de l'Île de France. Voir <http://www.koyre.cnrs.fr/spip.php?article96>.

Cette mission de recherche sur les négociations climatiques s'inscrit notamment dans le cadre du Projet ANR "ClimaConf", qui associe des chercheurs du Centre Koyré et des climatologues du LMD (Institut IPSL).

² Maître de Conférence, Université Paris-Dauphine, Centre Koyré

³ Doctorant Centre Koyré - EHESS (3^{ème} année) Sujet : « Changement Climatique, ONG et Pays les moins avancés : expertise scientifique et enjeux politiques » <http://www.koyre.cnrs.fr/spip.php?article272>,

⁴ Doctorante Centre Koyré – EHESS (3^{ème} année) Sujet : « Les Forêts dans le régime climatique : expertise et savoirs à la croisée d'enjeux environnementaux, géopolitiques et éthiques » <http://www.koyre.cnrs.fr/spip.php?article271>,

IV. L'adaptation : l'atonie de la gouvernance mondiale face au foisonnement et à la complexité des initiatives locales	p 25
a) Dialogue croissant entre adaptation et réduction des risques de catastrophes	
b) L'exemple du Bangladesh et de la "community-based adaptation"	
V. La Gouvernance onusienne: quelle stratégie de Gouvernement ?	p 29
a) Sur quoi négocie-t-on ? La fabrique de la lenteur	
b) Dimension juridique, caractère contraignant ou pas	
c) Le gouvernement du climat, l'importance du local	
Quelques conclusions	p 33

INTRODUCTION

L'échec de la Conférence de Copenhague (COP 15, Décembre 2009), eu égard aux espoirs et à la mobilisation qu'elle avait suscités, a sonné le glas des perspectives d'une gouvernance top-down ambitieuse du régime climatique et a ouvert une crise violente⁵. La survie du processus des négociations a paru en question. Le compromis des Accords de Cancun, adopté l'année suivante (COP 16, 2010) dans une artificielle euphorie, a semblé sauver le processus multilatéral mais certainement pas le climat⁶. Une morne indifférence notamment dans les médias, a accompagné la préparation de la COP 17 de Durban, sentiment renforcé en Europe par les graves vicissitudes de la crise financière et économique, péril majeur dans les esprits.

Les résultats politiques obtenus en Décembre à Durban, au terme d'un marathon épuisant de tractations, de bras de fer et de voltefaces, ont donné lieu à des jugements controversés, sans surprise dans ce processus incrémental aux pas infimes, selon que l'on apprécie le verre comme à moitié vide ou à moitié plein. L'issue de Durban inaugure un calendrier de discussions et de négociations... jusqu'à 2020 pour une mise en œuvre après cette date ! Jamais, le fossé entre les constats scientifiques et les engagements d'actions n'a paru aussi important, jamais le déni de réalité et le double langage aussi patents. Néanmoins, tant les Etats-Unis que les émergents ont accepté, pour la première fois, la perspective d'un pacte ayant force légale, un pas frôlé en 1997 pour les US avec le protocole de Kyoto mais vite abandonné dès que le Congrès avait indiqué qu'il ne ratifierait pas l'accord, un pas que les émergents avaient toujours récusé laissant la responsabilité aux pays riches à l'origine de la majeure partie du carbone dans l'atmosphère. "La plus longue conférence climatique de l'histoire" a abouti à un accord qui est "le plus petit dénominateur", a titré le journal Die Welt. En bref, comment apprécier l'ensemble de ces résultats ? Quelle crédibilité accorder encore à tout ce processus ? Cette voie est-elle vraiment la bonne et ya-t-il des voies alternatives ?

Par ailleurs, les COP restent — via les *side event*, le off, la présence du monde du business, des 'think tank' et de divers protagonistes de cette gouvernance — des arènes très

⁵ Voir Dahan & al., "Les Leçons politiques de Copenhague: Faut-il repenser le régime climatique ?", *Koyré Climate Series n°2*, Rapport de Recherche, Février 2010, 48 pages ; Aykut S. & A.Dahan : "Le régime climatique avant et après Copenhague: sciences, politiques et l'objectif des deux degrés", *Natures, Sciences, Sociétés*, 2011, n° 19 p 144-157.

⁶ Voir Dahan & al., "Le Compromis de Cancun: Vertu du pragmatisme ou masque de l'immobilisme ?", *Koyré Climate Series n°3*, Rapport de Recherche, Février 2011, 40pages.

intéressantes pour scruter le monde tel qu'il est et tel qu'il va, dans sa prise de conscience relative des enjeux et des politiques climatiques⁷. Car, on ne le répètera jamais assez, la question climatique ne relève ni du seul domaine de l'environnement, ni de la seule échelle globale. Par les enjeux énergétiques et les choix de "modernisation écologique" (ou non), elle s'articule toujours davantage aux questions économiques et industrielles ancrées à la fois dans les Etats Nations et dans les formes mondialisées de concurrences et d'échanges. Enfin, la géopolitique du climat n'est pas stable ; il est utile et pertinent d'en comprendre l'évolution, d'en saisir les alliances et les figures nouvelles.

Dans ce texte, nous revenons précisément sur les attendus et l'issue de la conférence de Durban. Nous braquons ensuite le projecteur sur trois questions essentielles pour le futur: d'abord celle des forêts du Sud et du mécanisme Redd+, prise comme symptomatique du fonctionnement du régime climatique ; ensuite, celle de la transition énergétique implicite dans la négociation sur les réductions, mais cruciale et omniprésente dans les arènes et parmi les acteurs du régime ; enfin la question de l'adaptation dans les pays pauvres et vulnérables qui nous conduit à l'articulation complexe du global et du local. Dans la dernière partie, nous proposons quelques réflexions sur ce processus de gouvernement du climat.

I. LE BILAN DE LA COP 17 DE DURBAN :

a) Les Décisions factuelles clés de Durban

Deux décisions principales constituent la Plateforme de Durban⁸:

1. Un accord pour lancer un nouveau processus de négociations qui doit élaborer d'ici 2015, "*un protocole, un autre instrument juridique ou un résultat avec force juridique*" ("a protocol, legal instrument or agreed outcome with legal force") visant à renforcer la Convention climat, couvrant tous les pays, avec une implémentation effective prévue en 2020. La question de la forme juridique est donc ouverte. C'est sur ce bout de phrase, que la Conférence a buté trente-six heures, au-delà de la clôture prévue. Les petits Etats insulaires de l'AOSIS et les pays les moins avancés soutenaient la première option, l'Union européenne s'est battue avec opiniâtreté sur la deuxième. Ces pays ont perdu face à l'opposition, discrète mais résolue, des Etats-Unis et celle, dure et ouverte, de l'Inde. Un groupe de travail ad-hoc dit AWG-DP⁹ doit être constitué courant 2012 pour préparer un nouveau processus ayant vocation à unifier et absorber les deux chemins de négociation antérieurs existant depuis Bali (2007). C'est donc à la COP 18, que doivent disparaître en principe les deux groupes AWG-LCA et AWG-KP qui les pilotaient.

2. Un Accord pour établir une deuxième période d'engagement sous le Protocole de Kyoto, commençant en Janvier 2013 et s'achevant en 2017 ou 2020. La date de fin de cette deuxième période ainsi que plusieurs modalités opérationnelles ont fait l'objet de désaccords à Durban, et doivent être scellés à la COP 18. Cette deuxième période d'engagement (commitment period 2, ou CP2) se fera sans les Etats-Unis qui n'avaient pas ratifié le KP,

⁷ Voir notre premier Rapport de Recherche qui a inauguré cette série et fondé notre intérêt pour ces arènes: Amy Dahan & al., "Les arènes climatiques : forums du futur ou foires aux palabres ? La Conférence de Poznan ", *Koyré Climate Series n°1*, Février 2009, 45 p.

⁸ Les résultats de Durban sont recensés dans *Earth Negotiations Bulletin*, publié par l'IISD, daté du 13 Décembre 2011, vol 12, n°534.

⁹ "AWG-Durban platform for enhancement of commitments with a view to a global accord by 2015 effective by the end of 2020" .

sans la participation du Canada, du Japon, et de la Russie qui tous trois l'avaient ratifié; le Canada étant très loin de pouvoir respecter ses engagements pour 2012. Il est possible que l'Australie, la Nouvelle Zélande, la Norvège et la Suisse s'y associent mais ils feront connaître leur décision ultérieurement¹⁰. L'ensemble des pays engagés dans cette seconde période d'engagement couvre au mieux 15 à 16% des émissions mondiales. Le Protocole de Kyoto se poursuit donc, très largement diminué. L'Europe en constitue la part essentielle, comme elle a été le fer de lance de ce deal. Nous y reviendrons.

A ces deux points qui méritent une analyse conjointe approfondie, s'ajoutent des décisions pour *opérationnaliser*, selon le terme d'usage, les Accords de Cancun :

3. Un Accord pour "opérationnaliser" le Fond Vert, ce qui signifie qu'on s'est mis d'accord sur la façon de déterminer le Board de gouvernance du Fond, le pays hôte, le secrétariat ... mais que de fait on n'a pas avancé sur le véritable point crucial : à savoir, les méthodes et les sources de financement pour abonder le Fond.

4. L'adoption de différents Guidelines (directives, instructions et orientations), et quelques décisions institutionnelles qui traduisent l'activité des groupes de travail au cours des derniers mois, voire des dernières années et notamment celui sur le Long Terme (AWG-LCA). On peut en mentionner les principales:

- les guidelines pour les "MRV" (monitoring, reporting and verification) des efforts de réduction
- l'établissement d'un "Climate Technology Center and Network",
- les modalités pour les mécanismes de Révision
- la création d'un Comité pour l'Adaptation

La question des guidelines, en particulier les MRV pour la mitigation, est importante. C'est elle qui peut garantir l'intégrité environnementale du processus. Les problèmes sont l'harmonisation des comptages, la mise à jour des bilans et des rapports biannuels.

Si on a en tête avant tout le diagnostic des scientifiques, les exigences de stabilisation et de réduction des émissions formulées par les experts du GIEC, pour rester dans la fourchette des 2°C (adoptée à Copenhague et enregistrée dans les textes officiels à Cancun), il n'y a pas de quoi être optimiste. On pouvait espérer il y a quelques années, que la décennie 2010-2020 serait enfin celle de l'action ; or ce qui se dessine est une voie très incertaine où le temps de l'action, au moins l'action au niveau du processus mondial onusien, est renvoyé à la prochaine décennie. La course de vitesse avec la dégradation du climat semble très mal partie, sinon perdue. Le décalage entre d'une part un discours unanimement partagé sur la gravité des risques et la nécessité d'agir, et d'autre part, le fruit des négociations, à savoir des résultats très partiels et ténus, témoignant d'un repli des pays sur eux-mêmes pour défendre d'abord leurs intérêts nationaux est, encore une fois, frappant. En quoi, cela signe-t-il un échec grave de ces formes de gouvernement ?

b) Retours sur l'Histoire du processus

La division entre pays du Nord et pays en développement a constitué l'un des piliers du premier régime climatique incarné dans le processus de Kyoto. Les premiers, dits de l'Annexe 1, étaient soumis à des engagements de réductions, et les seconds étaient exempts de ces engagements. Cette division se fondait sur le principe de responsabilité commune mais différenciée, associé à la responsabilité historique des pays développés depuis la Révolution

¹⁰ Les trois premiers faisaient partie de la coalition de l'Umbrella; La Suisse agissait au sein de l'Environmental Integrity Group

industrielle. Ainsi, l'indien Anil Agarwal opposait en 1992 les termes "d'émissions de survie" pour les pays pauvres aux "émissions de luxe" pour les riches. Mais dès 2001, les Etats-Unis ont refusé de ratifier le Protocole, si rien n'était prévu pour la partie des Pays en Développement qui allaient fortement émettre. A Bali, en décembre 2007, la négociation a presque capoté là-dessus, au cours d'un débat politique très dur. D'un côté, les pays en développement refusaient tous les engagements à 2050 ne voulant acter aucune contrainte à leur développement, et demandaient en revanche des engagements pour 2020, horizon qui devait concerner seulement les pays industrialisés et préparer la suite de Kyoto. De l'autre côté, les États-Unis refusaient les contraintes pour 2020, mais demandaient une contrainte à 2050 pour tous. Quant à l'Europe, tiraillée entre les deux, elle acceptait les contraintes tant pour 2020 que pour 2050.

Lancées dès 2005, les négociations sur le régime applicable « post-2012 » devaient aboutir en 2009, lors de la Conférence de Copenhague, pour éviter tout « hiatus » entre la première et la deuxième « période d'engagement » du Protocole. Très vite elles se complexifient. Pour y associer les Etats-Unis (Parties à la Convention mais non pas au Protocole) et les grands émergents, une deuxième « voie » de négociation est lancée à Bali en 2007, sous les auspices de la Convention-cadre, à côté de celle du Protocole. Ces deux voies de négociations parallèles s'avèrent lourdes, peu rationnelles, parfois redondantes. Comme le remarque les juristes Sandrine Maljean-Dubois et Mathieu Wemaëre : ce fonctionnement favorise l'attentisme, les États se méfiant des effets domino défavorables, y compris dans l'autre voie de négociation. Plusieurs d'entre eux réclament la fusion des deux voies, sans succès; en bref, "l'organisation du processus lui-même devient la clef des enjeux de la négociation"¹¹.

L'échec de la Conférence de Copenhague n'a pas été contingent. Il reflétait les souhaits fondamentaux des puissances aujourd'hui dominantes sur la scène géopolitique mondiale, avant tout les Etats-Unis et la Chine, et les limites qu'elles ne voulaient pas dépasser. Une architecture construite à partir d'un traité international unique — fixant des objectifs ciblés de réduction à tous les pays à différents horizons temporels et un calendrier rigide de mise en œuvre, tout en respectant les considérations de responsabilités, d'équité et de capacités— était rejetée tant par les Etats-Unis que la Chine et les grands pays émergents, pour des raisons différentes et multiples. Les négociations ont principalement achoppé sur le problème de la souveraineté nationale : les Etats-Unis et la Chine voulant rester totalement maîtres de leur calendrier de réductions, la Chine refusant de surcroît toute mesure de vérification extérieure. L'effacement de toute mention au protocole de Kyoto s'inscrivait alors dans le nouvel ordre mondial dominant avec une Europe marginalisée et affaiblie.

Les Pays en Développement unis avaient réussi au cours des dix dernières années à imposer que le régime climatique englobe conjointement les questions de développement (durable), d'adaptation, de transferts technologiques et de financements. C'était le sens du mandat de Bali (2007). A Copenhague, cette évolution parut suspendue. On a constaté à ce moment la reconnaissance de disparités majeures au sein de la coalition G77+ Chine : plusieurs pays parmi les plus vulnérables (AOSIS), ralliés au mot d'ordre radical de 350 ppm, ont mis en avant les désastres écologiques et environnementaux dont ils sont victimes, tandis que le bloc des grands émergents, comme les Etats-Unis, restait très éloigné de tout discours proprement environnemental.

La Conférence de Copenhague aboutit finalement à l'adoption d'un "Accord" politique, confirmé l'année suivante à Cancun, qui a conduit les États à promettre des engagements

¹¹ Les négociations internationales du post 2012- une lecture juridique des enjeux fondamentaux, sous la direction de Sandrine Maljean-Dubois (CERIC) et Matthieu Wemaere (IDDRI), en ligne 1^{er} Février 2012.

volontaires de réductions d'émissions en 2020, sans perspective de réglementation ; réductions qui risquent donc d'être non comparables, non vérifiables, non contraignantes, et réversibles à tout moment (approche dite *pledge and review*). De plus, ces promesses, comme l'a rappelé récemment *The Emissions Gap Report*¹², préparé sous la houlette du PNUE, sont très insuffisantes pour limiter le réchauffement à 2°; elles ne représentent que 60% de l'effort à fournir, et conduisent plutôt à une augmentation de 3 à 6 °C d'ici à la fin du siècle. Cet écart entre engagements volontaires et exigences de la science constitue toujours le défi majeur du régime climatique.

La Conférence de Cancun (2010) a relancé le processus multilatéral fortement fragilisé l'année précédente, en intégrant une grande partie de l'Accord de Copenhague dans le cadre conventionnel. L'objectif global de limitation du réchauffement à 2°C apparaît formellement, mais sans définir de "vision commune" pour y parvenir, sans quantifier ou répartir les efforts globaux à réaliser d'ici 2020 ou 2050, sans fixer une date butoir pour le pic des émissions globales destiné à mettre les trajectoires d'émissions, toujours en croissance, sur une bonne pente de réduction. Rien n'était réglé et toutes les promesses, qui restaient à finaliser à Durban, concernaient d'ailleurs les pays en développement : institutionnalisation d'un cadre de l'adaptation, engagements financiers et transferts de technologies. Le thème de la mitigation avait été pratiquement absent de la COP de Cancun.

c) Le déroulement de la Conférence de Durban

A l'entrée de la Conférence de Durban, le groupe des Pays en Développement G77 +Chine (134 pays), déclarait toujours son attachement au Protocole de Kyoto, reflet du principe de responsabilité historique des pays développés. Des centaines de banderoles et de T-shirts - I love Kyoto - illustraient cette position. Pourtant, des différences de positions se manifestent au sein du G77 : les sensibilités au risque climatique (montée des eaux, événements extrêmes...) sont variées ; quelques pays évoquent des objectifs de stabilisation et des propositions pour un nouveau traité incluant les US. Mais, la Chine, l'Inde, l'Arabie Saoudite s'y refusent et déclarent le cadre des COP (c'est-à-dire les principes de la Convention) suffisant, tout en arguant du manque de volonté politique des Américains. Ceux-ci restent partisans de l'approche bottom-up des "pledge and reviews" qui s'est imposée à Copenhague puis à Cancun.

C'est dans ces conditions que l'Europe a tenté un véritable coup de force pour arracher un traité à la COP 17. Coup de force, c'est le titre de l'article du Monde du 29 Novembre qui se demande : "Est-ce autour de [l]a proposition [européenne] que va se dérouler la Conférence ?" On peut répondre *a posteriori* : oui. L'Europe revient donc de très loin : à Copenhague, elle n'avait su, ni défendre le protocole de Kyoto qui lui avait valu un capital politique incontestable dans ces arènes, notamment vis à vis des Pays en Développement, ni proposé une solution alternative. Son manque d'unité et la faiblesse de ses modes de gouvernance l'avaient condamnée à une position marginale et peu visible. Les Etats-Unis et la Chine avaient imposé leur volonté. Comment expliquer le chemin parcouru?

A Durban, l'Europe s'affiche dès le début, très volontariste, exigeant des objectifs contraignants, un cadre juridique, de véritables sanctions en cas de défection vis à vis de ses engagements. Elle se déclare prête à une seconde période d'engagement de Kyoto, à la condition impérative qu'une feuille de route claire soit établie, conduisant à un traité ayant

¹² UNEP, 2010, The Emissions Gap Report. Are the Copenhagen Accord Pledges Sufficient to Limit Global Warming to 2°C or 1,5°C ? www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport

force légale, où toutes les parties seraient engagées ; elle semble si volontariste que, deux jours plus tard, *Le Monde* titre cette fois qu'elle est isolée. En effet, l'Europe a demandé des taxes sur le transport maritime et aérien, que même les AOSIS et les Pays les Moins Avancés (PMA ou en anglais LDC) ne souhaitent pas, et elle se heurte à un front de l'immobilisme. Connie Hedegaard, la commissaire européenne qui avait suscité à Copenhague tant de rancœurs et de ressentiments des PED pour avoir agi dans les coulisses et sans aucune transparence et équité, qui n'avait pas réussi à Cancun à surmonter ce handicap, fait preuve à Durban d'une combattivité et d'un engagement exceptionnels sur tous les fronts.

Le choix de l'Union de proposer cette feuille de route est tactique, elle est la seule à pouvoir la mettre sur la table depuis le refus de la plupart des grands pays industrialisés de s'engager dans une seconde période du Protocole de Kyoto. La proposition européenne veut considérer la continuation du Protocole comme une passerelle et un garde-fou¹³ :

- une passerelle, permettant d'éviter un hiatus « post 2012 » au moins d'un point de vue opérationnel, et d'assurer la transition vers un nouvel accord global qui, idéalement, devrait être adopté au plus tard en 2015 pour entrer en vigueur dans la foulée. L'optique est celle d'une convergence pour obtenir, à cette échéance, une *symétrie juridique*, au sens où tous les pays seraient couverts par le *même* instrument permettant la mesure et la comparabilité de leurs efforts respectifs ; un instrument évolutif et dynamique tenant compte de l'évolution des niveaux d'émission de chacun pour déterminer le degré de différenciation.

- un "garde-fou" également, car la continuation du Protocole de Kyoto permettrait de préserver certains acquis importants de celui-ci. C'est le cas des modalités de mesure et de suivi des émissions de GES ou des instruments de flexibilité (MDP) qui ont permis l'émergence d'un marché carbone international.

Au début de l'offensive européenne, le Brésil, la Chine, l'Inde et les autres PED ont rejeté la proposition européenne au nom de l'obligation morale des pays industriels d'en faire davantage. Pourtant, le groupe du Basic (pays émergents) va bientôt se fissurer: le Brésil et l'Afrique du Sud ne sont pas défavorables à la perspective d'un traité commun; eux se battent principalement sur l'argent promis à Copenhague puis à Cancun, c'est-à-dire les fast-start d'ici 2013, et les 100 Milliards par an pour l'adaptation jusqu'à 2020. Ils souhaitent également que cet argent soit géré par le Fond Vert qui laisserait aux pays receveurs la maîtrise des projets sur leurs territoires, alors que les Banques de Développement gardent le contrôle de tout. Ils exigent enfin des transferts technologiques. L'Afrique du Sud, si elle fait partie du Basic, n'oublie pas qu'elle est également à Durban le porte-parole du continent pauvre de l'Afrique qui manifeste pour un traité. Quant à la Chine, elle se tient sur la réserve, attentive à témoigner d'une certaine flexibilité ; elle cherche à ne pas répéter les erreurs de Copenhague, où sa rigidité et son jeu de blocage avec les Américains l'ont desservie et isolée des autres pays en développement.

Une autre question très vive est celle de l'agenda : l'Europe souhaite aboutir à l'élaboration du nouveau traité en 2015 avec une application immédiate, les pays de l'AOSIS surenchérisent et avancent même 2013. Les deux coalitions de pays vulnérables (AOSIS, LDC) rejoignent finalement l'Union Européenne pour une "coalition de plus grande ambition" qui finit par englober plus de 120 pays et plaide pour un renforcement des objectifs volontaires (un groupe de travail est prévu dans la déclaration finale, chargé d'éliminer le fossé entre les promesses faites d'engagements de réductions et les efforts nécessaires pour rester en dessous des 2°C). Le négociateur américain Jonathan Pershing, quant à lui, nie toute urgence à agir avant 2020.

¹³ Passerelle et garde-fou sont les termes qui circulent par mi la délégation française

C'est l'Inde qui cristallise à Durban la position de refus la plus dure vis-à-vis de la proposition européenne et invoque son droit au développement sans aucune contraintes. Toutefois, quand la Ministre indienne Jayanthi Natarajan déclare que 1,2 Milliards d'Indiens ne seront pas pris en otage du climat, le représentant de Grenade lui réplique: " Pendant que vous vous développez, nous mourrons ; pourquoi devrions-nous l'accepter ? " Cette fêlure entre l'Inde et des pays pauvres et vulnérables, qui a marqué les esprits, a une signification stratégique profonde qu'il ne faudrait pas à notre avis sous-estimer. Nous y revenons ci-dessous.

Après un dernier "Indaba"¹⁴ organisé par la présidence africaine dans la nuit du samedi à dimanche, une succession de textes échangés, et un bras de fer spectaculaire vers 4h du matin, entre Connie Heidegaart et Jayanthi Natarajan, au milieu de l'arène, cernées par l'Américain Todd Stern, les négociateurs Chinois, une foule d'autres délégués et de spectateurs épuisés, la formule de compromis est trouvée par le négociateur brésilien Figueiredo. On ajoute l'expression "agreed outcome with legal force" comme une troisième forme possible de l'accord recherché. La juxtaposition des trois options affaiblit la probabilité d'un Protocole ou d'un instrument juridiquement contraignant, commun à tous les pays. C'est le prix à payer pour engager une discussion dont on prévoit qu'elle va durer au moins trois ans, qui puisse aboutir à un régime impliquant tous les pays dans un même ensemble de règles juridiques internationales.

d) Une nouvelle géométrie politique

La fracture qui s'est manifestée au sein du groupe " G77+ Chine " à Durban est très significative du monde dans lequel nous sommes entrés, un monde radicalement différent de celui des années 1990 et du protocole de Kyoto.

Salemmul Huq du Bangladesh, figure emblématique des arènes climatiques, l'explicite dans un article significatif intitulé "Politics of Climate Change. Equity and Justice in the global climate change debate"¹⁵. La vieille dichotomie entre pays riches et pays pauvres (Annexe 1 et non Annexe 1) a été remplacée par une division en trois groupes, avec l'apparition du BASIC des émergents en rapide développement. Corrélativement, un débat nouveau a pris place dans la négociation entre les pays développés et le BASIC sur les responsabilités *historiques* des émissions versus les émissions *actuelles et futures*, les pays émergents arguant qu'ils doivent toujours être exempts d'engagements légalement contraignants tandis que les pays riches devraient y être soumis. Le contre-argument des pays riches est que, s'ils étaient responsables de trois-quarts des émissions en 1990, ils ne le sont plus aujourd'hui que de moins de la moitié, une fraction qui ne fera que baisser. Il est donc juste que les émergents aient des engagements contraignants dans l'avenir. Or, écrit Huq, pour le reste des pays pauvres et vulnérables qui représentent 5% des émissions mondiales, ceci ressemble au combat proverbial des deux éléphants dans lequel c'est finalement l'herbe (c'est-à-dire ici les pays pauvres et vulnérables) qui est écrasée. Du point de vue de ces pays, une tonne de GES émise par les US, l'Europe, la Chine ou l'Inde aura exactement le même impact néfaste sur leurs peuples et leurs territoires.

Huq plaide en fait pour une réinterprétation du principe de responsabilité historique : auparavant, celui-ci se traduisait dans la répartition inégale du partage général du fardeau des

¹⁴ C'est le nom donné à une réunion traditionnelle de concertation ou de conciliabules en Afrique du Sud. La Présidence de la COP de Durban a utilisé ce terme.

¹⁵ The Daily Star, January 24, 2012.

réductions. Aujourd'hui, la responsabilité porte aussi sur les *impacts* du changement climatique et le monde se divise sur une base différente. Pour rendre compte de ces deux acceptions distinctes de l'équité, il faut introduire, dit-il, la notion de justice ou plus exactement celle d'injustice qui caractérise les victimes de tous les émetteurs majeurs. Dans les pays émergents comme l'Inde et la Chine, poursuit-il, il y a d'immenses populations pauvres et vulnérables, mais aussi de larges masses de citoyens riches et urbains qui émettent beaucoup, parfois autant que dans les pays développés ; alors, quels intérêts les gouvernements de ces pays représentent-ils, quand ils refusent les engagements contraignants ? Doivent-ils représenter les intérêts des pauvres qui souffrent et souffriront davantage encore du changement climatique, ou ceux des nouvelles classes urbaines qui y contribuent ? C'est une question que les citoyens de ces pays devront trancher, conclut Saleemul Huq. Voilà bien un dilemme vertigineux qui ne manquera pas de rebondir et faire couler des torrents d'encre, dans les négociations et les années à venir !

Evidemment, d'autres commentateurs indiens ne partagent pas cette analyse. Sunita Nairan, intellectuelle indienne du Centre for Science and Environment¹⁶, regrette que la nouvelle dynamique de la négociation ait abouti, comme l'espéraient les Etats-Unis, à un clivage entre pays pauvres (émergents) et pays riches (PMA) au lieu de désigner le vrai clivage entre pays riches et pays pauvres, notant que les 10% d'Indiens les plus riches, émettent moins en moyenne per capita que les 10% des Américains les plus pauvres.

Cette fêlure au sein des Pays en Développement entre émergents et pays pauvres s'était manifestée déjà à Copenhague. Elle avait paru se résorber à Cancun grâce à l'action de la diplomatie mexicaine mais de fait elle témoigne d'intérêts antagoniques, de sensibilités très divergentes et risque plutôt de s'approfondir. Cette nouvelle division du monde offre à l'Europe des marges de manœuvre importantes pour renouer avec un leadership qu'elle a occupé longtemps dans les arènes climatiques et dont le succès à Durban peut laisser espérer un retour. On peut imaginer que les questions d'équité et de justice seront au centre des négociations à venir pour un prochain Accord. Les règles même évolutives d'une nouvelle répartition de la réduction des émissions ne pourront contourner ces dimensions.

e) ... et des caractéristiques immuables

La nouvelle géométrie politique ne doit pas nous faire oublier d'autres caractéristiques immuables de la géopolitique du climat :

1. Les Etats-Unis ont un niveau d'émissions exceptionnellement élevé (19 tonnes de CO2 par habitant en 2006) et en forte augmentation depuis 1990. En dépit des espoirs suscités par l'élection de Barack Obama, leur incapacité à résoudre les blocages internes au Congrès américain pèse très lourd dans le processus. Les US sont relativement isolés, engagés dans un bras de fer avec la Chine, leur rival commercial, en particulier sur les conditions de vérification de leurs actions. Le salut ne pourra advenir chez eux que du dynamisme de certains Etats fédérés (la Californie, des Etats de l'Est) et d'entreprises favorisant la réduction des émissions. A Durban, les Etats-Unis se sont ralliés à la proposition européenne car pour la première fois les émergents acceptaient la perspective d'engagements de réductions qu'ils exigeaient de longue date, mais ils l'ont fait du bout des lèvres, sans ambition aucune d'objectifs. La stratégie des PED, de l'Europe, et des pays émergents à leur égard sera donc cruciale dans les années à venir pour réduire leur capacité d'obstruction et les entraîner dans un accord climatique équitable.

¹⁶ "The inconvenient truth", Sunita Narain, Centre for Science and Environment, February 1, 2012 (en ligne)

2. Une mention sur l'Arabie Saoudite et les pays pétroliers. Ils ont toujours leur importance comme facteurs de nuisances ; l'Arabie Saoudite en particulier est un frein à tout progrès et cherche des compensations au fait que le monde utilisera dans le futur moins de pétrole. Les Etats-Unis les soutiennent discrètement dans plusieurs de leurs revendications (présidence de groupes de travail, responsabilités diverses...). Ainsi, le Qatar a réussi à obtenir que la COP 18 ait lieu chez lui, à Doha, (plutôt qu'en Corée du Sud comme prévu), ce qui a été considéré comme un scandale par de nombreux délégués, ONG et journalistes, qui ont laissé entendre avec mauvaise humeur qu'ils ne s'y rendraient pas. Leur puissance financière, par ces temps généraux de crise, les maintient dans la position d'être courtisés.

3. Rappelons enfin la distinction très pertinente, soulignée à plusieurs reprises par Pierre Radanne¹⁷ entre deux catégories de pays développés dont les trajectoires ne cessent de diverger, les "pays pleins" et les "pays vides" :

- les pays pleins ont une forte densité de population, ont largement entamé leurs ressources en combustibles fossiles et autres matières premières. Ils ont souffert des chocs pétroliers des années 70 et ont dû progresser dans le sens d'une plus grande efficacité énergétique (pays européens, Japon) ;

- les pays vides sont de peuplement plus récent, disposent encore d'importantes ressources en combustibles fossiles et matières premières. Ils ont développé des modes de vie invasifs avec des niveaux d'émissions de GES très élevés (Etats-Unis, Canada, Russie, Australie)

Au-delà de quelques fluctuations de positionnements, cette typologie et les clivages politiques associés perdurent au fil des négociations.

II. DECRYPTAGE DU DOSSIER "FORETS DU SUD" (REDD+) A DURBAN

Dans nos rapports précédents sur les COP, nous avons consacré de longues analyses à la question des forêts dans le régime climatique. Après des débats très conflictuels sur les forêts à Rio en 1992 et ensuite lors de la construction du Protocole de Kyoto, un programme de lutte contre les émissions liées à la déforestation a été lancé en 2005 au sein de la convention climatique ; ce mécanisme est baptisé "REDD+"¹⁸. Nous avons décrit le dispositif REDD+ comme un "laboratoire" qui témoigne de certains traits caractéristiques du régime climatique : élargissement et multiplication à l'infini des prises en compte de divers intérêts, adjonction irrésistible de thématiques, mise en œuvre de processus sur les terrains locaux qui contraignent les voies ultérieures de négociations, bref, un alourdissement continu du processus. Alors qu'on se dirige toujours vers une architecture où le moteur de la conversion vers une économie sobre en carbone reste la compétition économique et technologique, il nous a paru important de poursuivre l'analyse de ce dossier. N'ayant pas les moyens de mettre à plat de façon analogue tous les volets des négociations, nous continuons à traiter le REDD+ comme un exemple symptomatique du régime climatique.

¹⁷ Voir Note de décryptage 4D : La politique internationale de lutte contre le Changement Climatique à l'issue de la Conférence de Durban. E.Diaz, P.Radanne et M.Chéron, Février 2012, p 14.

¹⁸ REDD+: "Reducing emissions from Deforestation and forest Degradation in developing countries; and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries". Pour des éléments concernant l'historique des négociations sur les forêts du Sud et l'élargissement de la problématique de la déforestation à diverses activités forestières, voir Dahan & al. (2010) p 26-35; et Dahan & al. (2011), p 28- 39. Ces analyses sont principalement redevables au travail et aux recherches d'Aurore Viard-Crédat.

Un ordre du jour crucial ... avec peu d'attentes concrètes

A Durban, l'attention était focalisée sur les deux aspects les plus épineux des négociations sur le programme REDD+, régulièrement repoussés à plus tard car soulevant de fortes tensions : d'une part (1) les sources de financements à long terme, d'autre part (2) les règles techniques de suivi des émissions forestières, d'établissement des scénarios de référence pour évaluer la réduction effective des émissions et enfin de contrôle concernant les "clauses de sauvegarde" pour garantir l'intégrité sociale et environnementale du REDD+. On n'attendait cependant pas de décisions majeures sur ces questions connues pour être hautement polémiques du fait des divergences d'intérêts et de priorités ; malgré la volonté de ses promoteurs d'en faire un sujet qui avance de façon exemplaire et autonome, le processus REDD+ reste largement dépendant des déboires et incertitudes associés aux négociations globales sur le Protocole de Kyoto. Il est donc difficile de déterminer quels financements seront possibles pour le REDD+ via le Fonds Vert ou les marchés carbone, alors que les parties achoppent sur l'avenir concret de la convention et du Protocole de Kyoto.

Les discussions sur le programme REDD+ ont été principalement coordonnées par deux instances différentes : les aspects techniques principalement par le SBSTA¹⁹, et les questions de financement, plus politiques, au sein du AWG-LCA²⁰. Il faut toutefois souligner que les mandats des différents groupes de discussion sont régulièrement renégociés du fait de la frontière floue - elle-même très politisée - entre enjeux techniques et enjeux politiques²¹. Lors de la COP 17 de Durban, des critiques ont été portées quant au déroulement des négociations de l'année précédente sur le REDD+ à Cancun ; la rédaction progressive de documents consensuels, supports symboliques et matériels des accords, se réalise souvent par des réunions ou des consultations informelles qui peuvent faciliter les négociations entre les parties. Les Tuvalu, la Bolivie et le Nicaragua²² ont dénoncé à Durban le manque de transparence de ce procédé qui limite la participation de toutes les parties prenantes, et notamment des ONG qui jouent un rôle de soutien déterminant pour plusieurs pays du Sud aux postures idéologiques fortes. Au-delà des enjeux de l'ouverture des lieux de débat aux observateurs et à la société civile, cet exemple confirme que les débats passent régulièrement par des pressions des parties sur la forme du processus - groupe informel ou officiel, choix des facilitateurs, procédures de rédaction de documents...- en fonction des appuis potentiels attendus, ce qui explique la lourdeur et la lenteur du processus. Néanmoins, cette réouverture permanente des discussions sur le cadrage même du processus est également garante, dans une certaine mesure, de procédures relativement souples et démocratiques.

a) Le financement de la réduction des émissions forestières au Sud : un glissement vers la flexibilité, des incertitudes persistantes

¹⁹ Le "Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice" est l'un des deux organes subsidiaires créés en 1995 pour les discussions techniques de la convention climatique.

²⁰ Ad Hoc Working Group on Long Term Cooperative Action under the Convention. Créé en 2007, ce groupe permettait d'officialiser un processus parallèle au Protocole de Kyoto auquel pouvaient participer les pays ne l'ayant pas ratifié. Les deux processus devaient fusionner à Copenhague, mais leur mandat avait été prolongé. Une troisième voie de négociation a été ajoutée en 2011, dont le statut par rapport au AWG-LCA demeure flou : l'Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action.

²¹ Voir par exemple la demande de transfert du dossier REDD+ entre le SBI, le SBSTA, et l'AWG LCA dans le contexte de refonte de la structure globale des négociations, cf. <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb12532f.pdf>

²² <http://www.iisd.ca/vol12/enb12504e.html>

Concernant le financement, le débat s'était structuré depuis 2005 autour de deux postures "types", l'une plutôt favorable à la rémunération des réductions d'émission via le marché (représentée entre autres par la Coalition for Rainforest Nations, groupe de gouvernements à l'origine de la proposition du RED en 2005²³), l'autre fortement opposée au marché réclamant la mise en place de fonds publics dédiés à la préservation des forêts (dont le Brésil, l'AOSIS, la Colombie²⁴) ; d'autres options avaient également été proposées, plus nuancées, ou basées sur des financements dits "innovants", issus par exemple de taxes sur les carburants, les flux financiers ou le transport aérien²⁵. A Cancun, un certain compromis entre avantages et inconvénients des différentes sources financières semblait avoir été entériné : la mise en œuvre du REDD+ a été répartie en trois phases, avec deux phases de préparation et lancement des stratégies REDD+ financées par des fonds et une troisième phase de rémunération des résultats par le marché.

Devant l'importance des montants jugés nécessaires au REDD+, dans un contexte de crise économique et financière et d'instabilité des marchés carbone, il est de plus en plus question dans les débats, et ce fut le cas à Durban, de favoriser une large combinaison de sources de financement, pour mobiliser tous les moyens disponibles. C'est d'ailleurs ce qui est concrètement en train de se réaliser sur le terrain concernant le financement de la préparation au REDD+, avec de multiples initiatives de financements multilatérales, bilatérales, ou privées en faveur de la mise en place de projets pilotes de réduction de la déforestation, du développement des capacités nationales des pays hôtes ou encore de l'amélioration des compétences et dispositifs techniques jugés nécessaires pour le déploiement du REDD+. Même les marchés volontaires semblent indirectement contribuer au déploiement du programme REDD+ onusien en laissant toujours entrouverte la possibilité pour des porteurs de projets forestiers d'un paiement de crédits carbone, ceci même si le programme onusien n'aboutissait pas.

Deux nouvelles postures sont donc en train d'émerger dans les débats :

- d'une part un grand nombre d'acteurs investis sur la thématique REDD+ est favorable pour des raisons pragmatiques à une importante flexibilité de sources financières (dont le marché) qui est en train de se mettre en place sur le terrain et dans les textes²⁶ ; au sein de cette orientation générale, il existe une forte tension entre les parties souhaitant que les mécanismes de marché associés au REDD+ soient gardés sous l'égide de la convention climat et celles,

²³ En 2005, on parlait uniquement de lutter contre les émissions dues à la déforestation, soit de Reducing Emissions from Deforestation (RED). Le concept de "Réduction compensée" des émissions dues à la déforestation avait déjà émergé dans les années 90, et avait notamment été médiatisé dans le projet Noël Kempf en Bolivie. Il apparaît dans les négociations climatiques en 2003 lors d'un side-event (Santili et al., Tropical Deforestation and the Kyoto Protocol: a new proposal. Présentation à la COP-9, Décembre 2003, Milan, Italie), avant d'être proposé officiellement par des gouvernements.

²⁴ Parker C., Mitchell A., Trivedi M. Et Niki M., *Le petit livre rouge du REDD. Guide de propositions gouvernementales et non gouvernementales visant à réduire les émissions liées à la déforestation et à la dégradation de la forêt*, Oxford, Global Canopy Program, 2008

http://unfccc.int/files/methods_science/redd/application/pdf/little_redd_book_french_version.pdf

²⁵ La France fait partie des promoteurs de ce type de financements, notamment depuis la publication en 2010 du rapport Le Guen sur les forêts tropicales pour Sarkozy.

http://www.ffem.fr/webdav/site/ffem/shared/ELEMENTS_COMMUNS/U_ADMINISTRATEUR/4-EVENEMENTS/conference%20forets%20tropicales/documents%20remis%20aux%20participants%20sur%20cle%20USB/Rapport_Le_Guen.pdf

²⁶ On peut citer pour exemple la décision FCCC/AWGLCA/2011/L.4 : La CdP " accepte que le financement [...] puisse provenir d'une grande diversité de sources, publiques et privées, bilatérales et multilatérales, y compris les sources alternatives ".

comme l'Australie, qui souhaitent que les crédits forestiers puissent être échangés sur les marchés régionaux, et donc hors de la convention.

- d'autre part, une posture plus idéologique, représentée notamment par la Bolivie, ses pays alliés²⁷ et certaines ONG environnementales, refuse un financement, même optionnel, par le marché et la possibilité que des réductions de déforestation puissent compenser les réductions insuffisantes d'émissions de type industriel. Des espoirs et des pressions²⁸ se concentrent sur la possibilité de financements spécifiques issus du Fonds Vert lancé à Cancun ; mais cette option reste très hypothétique du fait des incertitudes persistantes quant à la gestion et surtout à l'approvisionnement de ce nouveau fonds.

Finalement, à Durban, après moult débats de fond et de forme, il n'y a pas eu d'avancées majeures sur le financement ; une grande partie du texte est restée entre crochets, c'est-à-dire en attente de décision ultérieure entre différentes options. On peut toutefois noter que la référence à un éventuel financement via un mécanisme de marché précise que les marchés en question seront "créés par la Conférence des Parties"²⁹, ce qui éloigne la possibilité de financer le REDD+ via des marchés hors de la convention. Parties et observateurs sont invités à soumettre leurs points de vue par écrit avant le 5 mars 2012 pour préparer l'avancée des prochains ateliers de négociations.

b) Quelles méthodologies de suivi et de contrôle ? Quels enjeux ?

Un champ d'investissement devenu incontournable pour légitimer le processus

Si les décisions techniques de suivi et contrôle peuvent être considérées comme intrinsèquement cruciales pour garantir l'efficacité climatique et une certaine intégrité environnementale du processus, elles ont pris une importance croissante au fur et à mesure des négociations pour des raisons de procédures. En effet, la déforestation s'est vue exclue des Mécanismes de Développement Propre sur des arguments d'insuffisance de garantie de suivi et d'additionnalité ; de même, les limites méthodologiques ont contribué à exclure du marché du carbone européen tous les crédits issus de projets forestiers. Au-delà des conséquences sur le potentiel d'atténuation du changement climatique, ces exclusions ont généré une frustration chez des acteurs forestiers qui voyaient ainsi une importante opportunité financière se fermer. Avec l'avènement en cours du REDD+, une nouvelle possibilité s'est ouverte et il ne s'agit pas de la laisser se refermer pour des raisons techniques. C'est une des raisons pour lesquelles depuis 2005 on a fait feu de tout bois pour améliorer les méthodologies d'estimations du carbone forestier et de suivi des surfaces forestières ; certaines ONG de défense des populations locales ont d'ailleurs critiqué cette focalisation sur les aspects techniques estimant qu'elle se faisait au détriment des débats de fond politiques³⁰. Les débats techniques ne sont cependant pas exempts d'enjeux politiques comme le prouve la teneur des négociations dans les COP sur ces questions et certaines tensions qui peuvent déjà apparaître sur le terrain dans

²⁷ Notamment au sein de l' "Alliance Bolivarienne pour les peuples de notre Amérique - Traité de commerce des Peuples"(Antigua-et-Barbuda, Bolivie, Cuba, Dominique, Équateur, Nicaragua, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Venezuela).

²⁸ En particulier Greenpeace et la Coalition of Rainforest Nations.

²⁹ Cf. <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb12533f.pdf>

³⁰ Voir par exemple Dooley K., Griffiths T. , Martone F. and Ozinga S. (2011) Smoke and Mirrors : A Critical Assessment of the Forest Carbon Partnership Facility, FERN and Forest People Programm. On peut signaler que ce rapport, très critique sur un programme de financement du REDD+ de la Banque Mondiale, a reçu une réponse de l'institution concernée : Facility Management Team (FMT) of the Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) (2011), Response to "Smoke and Mirrors" Report, World Bank.

le démarrage de projets de préparation au REDD+. Ainsi en témoigne le facilitateur des négociations REDD+, Tony La Viña : "The challenge in REDD+ negotiations, as in LULUCF, is frequently technical issues - genuinely complex - are used to justify bad positions"³¹.

En particulier, deux grands sujets de tension doivent encore être résolus et ont été abordés à Durban:

i) *Vers des scénarios de référence ajustés aux circonstances nationales*

En premier lieu, les procédures de construction des scénarios de référence doivent permettre d'avoir une référence *business as usual* permettant d'estimer par comparaison les réductions d'émissions dues aux activités forestières. Or, selon les situations nationales en termes d'historique de déforestation, il peut être plus ou moins pertinent et avantageux de baser la comparaison soit avec les émissions passées, soit avec les émissions attendues pour les années à venir si aucun financement REDD+ n'était alloué. Ainsi, le gouvernement brésilien est favorable à un niveau de référence historique alors que des pays d'Afrique Centrale ont fait pression pour que les pays ayant des taux de déforestation faibles soient également récompensés et encouragés³². Toute la difficulté est de vouloir encourager des efforts additifs de lutte contre la déforestation sans favoriser les "mauvais élèves" du passé par rapport aux pays ayant peu déforesté jusqu'à présent et réclamant un droit au développement.

Selon le texte produit à Durban, les pays doivent présenter leur méthodologies de scénario de référence en justifiant leurs choix, notamment au regard d'éventuelles circonstances nationales spécifiques. On s'oriente vers un système flexible basé sur le *peer-review* et la transparence plutôt que vers des contraintes méthodologiques précises. Un nouveau document de recommandations techniques a été demandé au GIEC sur ces questions.

ii) *Des exigences de transparence sans obligation légale de résultats*

En second lieu, alors que des principes de "*safeguards*"³³ — notamment pour encourager ou garantir que les financements REDD+ calculés selon la performance en tonnes de carbone évitées ne contreviendraient pas à la préservation des autres services écosystémiques des forêts ou au respect des droits des populations locales et autochtones — ont été intégrés en annexe du texte issu de Cancun, les règles exactes d'application et éventuellement de contrôle de ces orientations n'avaient pas encore été décidées.

Ici encore, la frontière entre défis techniques et enjeux politiques est floue : l'évaluation de certains services écosystémiques reste encore incertaine méthodologiquement ; en outre, des pays qui pourraient avoir respecté les clauses de sauvegarde pourraient avoir des difficultés à produire des preuves par manque de moyens techniques. Pour autant, ces "circonstances nationales" spécifiques risquent de devenir des prétextes pour ne pas avoir à répondre des garanties d'intégrité globale. Pour l'instant, les fonds de préparation au REDD+ ont des

³¹ La Viña, commentaire Twitter, 1er décembre 2012 (<http://twitter.com/#!/tonylavs>).

³² Un autre argument a été avancé pour ne pas se baser strictement sur des taux de référence historiques : certains acteurs, comme la Malaise, ont souligné qu'il était à craindre que cela puisse encourager une déforestation massive entre la décision et le début de la mise en œuvre du REDD+, certaines parties espérant ainsi augmenter leurs taux de déforestation historique pour bénéficier de plus de crédits avec moins d'efforts réels.

³³ Sept principes ont été validés à Cancun pour encadrer la mise en place du mécanisme REDD+ (FCCC/CP/2010/7/Add.1). Il s'agit plus d'un amalgame de recommandations théoriques permettant de satisfaire des parties prenantes très diverses que d'un cadrage pragmatique, cohérent et facilement applicable dans les réalités nationales. On y trouve en effet des exigences certes louables et légitimes - transparence et processus participatif, respect à la fois de la souveraineté des Etats et des programmes forestiers nationaux, des autres conventions internationales ainsi que des populations locales et autochtones, conservation des forêts naturelles et de la biodiversité - mais sans que soit spécifié comment celles-ci doivent être hiérarchisées en cas de contradiction dans l'application de chacune d'entre elles sur le terrain.

exigences sur ces *safeguards* qui peuvent diverger, ce qui complique la tâche pour les pays postulant à différents fonds³⁴.

Finalement, le texte approuvé à Durban demande aux pays développant une stratégie REDD+ de rendre compte de façon transparente et régulière de la manière dont les *safeguards* sont respectés, tout en insistant sur la prise en compte de la souveraineté et les possibilités nationales. Ceci a été interprété par certains acteurs³⁵ comme un affaiblissement des garanties puisque le respect des clauses de sauvegarde n'est pas imposé par le texte - Le débat ne semble pas clos à ce stade car le SBSTA a été chargé d'examiner d'ici la COP 18 si l'introduction de directives supplémentaires est nécessaire³⁶. Si d'aucuns pensent que les investissements méthodologiques de ces dernières années ont permis que "les obstacles techniques à la REDD [soient] en train de tomber et [que] les décisions prises à Durban en matière de REDD constituent un vote de confiance dans les progrès réalisés par la communauté scientifique"³⁷, reste que le déploiement effectif de ces améliorations sur le terrain paraît complexe et que les exigences internationales vont vers une grande flexibilité d'application.

c) Une équation complexe : Flexibilité et pragmatisme vs. Intégrité et crédibilité ?

Au-delà de la séparation formelle des négociations entre financements et questions techniques de suivi et d'évaluation des résultats, les enjeux sont de fait complètement intriqués. Garantir la crédibilité des activités REDD+ grâce à de nouvelles méthodes et à des technologies de pointe est souvent jugé indispensable pour assurer la confiance des investisseurs³⁸. Paradoxalement, laisser dans les textes officiels une souplesse importante pour les procédures de Monitoring, Reporting et Vérification peut être interprété comme un moyen d'atténuer les rancœurs grandissantes des pays "à qui l'on a fait miroiter" depuis 2005 d'importantes sommes d'argent s'ils s'engageaient sur la voie du REDD+, et qui constatent aujourd'hui que personne ne sait réellement d'où va concrètement venir cet argent³⁹. La flexibilité en train de s'inscrire dans les textes, tant sur les sources de financements que sur les MRV est le résultat d'un difficile compromis international entre des situations nationales et des intérêts très variés. Même si la flexibilité est aujourd'hui demandée par certains pays bénéficiaires du REDD+, comme garantie d'une souplesse vis-à-vis de leur souveraineté et de leurs difficultés⁴⁰, elle pourrait induire de fait une liberté des bailleurs à fixer leurs propres conditions.

³⁴ Cf. Leony Aurora 4 décembre 2011 <http://blog.cifor.org/5655/redd-draft-texts-postpone-financing-decision-to-2012-water-down-safeguards/>

³⁵ Plusieurs exemples de réprobations sont cités sur le site REDD Monitor, issues d'organisations très critiques sur tout le processus REDD+, comme Accra Caucus, mais aussi d'acteurs plus modérés comme un chercheur du CIFOR ; cf. Chris Lang, 8th December 2011 "REDD news from the Conference of Polluters (Durban COP-17)" <http://www.redd-monitor.org/2011/12/08/redd-news-from-the-conference-of-polluters-durban-cop-17-8-december-2011/>.

³⁶ Cf. Décision FCCC/SBSTA/2011/L.25/Add.1

³⁷ Louis Verchot cité par Michelle Kovacevic, 15 décembre 2011 <http://blog.cifor.org/6583/des-negociations-de-durban-a-la-fois-positives-et-negatives-pour-la-redd/>

³⁸ Andrea Cattaneo (OCDE/WHRC), 26 octobre 2011, "The Role of Measurement in the Economics of REDD+", Planet Action REDD+ Workshop, Paris,

³⁹ Selon l'expression de Delphine Eyraud, négociatrice au sein de la délégation française, 26 janvier 2012, Colloque CERIC-IDDRI-Université de Genève, "Les enjeux des négociations du futur régime international du climat", Sciences Po, Paris. On retrouve également ces remarques dans une interview du point focal climat de la Tanzanie <http://www.rtcc.org/policy/mixed-results-as-redd-moves-forward-from-durban/>

⁴⁰ <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb12527f.pdf>, <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb12531f.pdf>

Derrière toutes les incertitudes qui subsistent, un choix déterminant a été fait dès le début des négociations sur la déforestation : celui de rémunérer à long terme les efforts forestiers en fonction de la performance en tonnes de carbone - par opposition par exemple à des subventions en soutien aux initiatives ; cette orientation initiale a entraîné des investissements massifs dans le champ technique et méthodologique pour crédibiliser l'ensemble du processus, qui devient par là même une importante manne financière pour les experts du carbone forestier et un secteur d'investissement pour la coopération internationale. Pour autant, la crédibilité des scénarios de référence, clé de voûte de l'évaluation des performances, reste encore polémique⁴¹.

d) Conclusion : vers un dispositif à double tranchant ?

Les négociations climatiques sont devenues aujourd'hui l'un des lieux légitimes pour parler gestion durable et conservation des forêts du Sud. Le processus REDD+ est souvent pris en exemple comme thématique de négociation avançant avec succès dans une ambiance générale morose et tendue. Dans un contexte de réduction globale de l'aide au développement, ce dispositif est également attendu par le secteur forestier et développementaliste comme un levier supplémentaire pour obtenir des fonds. De nombreux intérêts se sont cristallisés autour du REDD+, que ce soient ceux des acteurs visibles dans les négociations - gouvernements, organisations de la société civile, ONG,...- ou ceux d'acteurs moins souvent présentés comme des "parties prenantes", comme le monde de l'expertise, de l'industrie forestière ou de la finance carbone. L'enthousiasme généré a conduit à la diffusion d'un discours diffus mais omniprésent sur les co-bénéfices d'un dispositif qui, quoique centré sur le carbone, pourrait jouer un rôle majeur dans la lutte globale contre la déforestation.

Alors que l'on commence à rentrer dans le détail du mécanisme, il apparaît de plus en plus que le REDD+ ne va pas régler tous les problèmes sur lesquels achoppent les tentatives de préservation des forêts depuis plusieurs dizaines d'années ; les forêts sont prises dans des réseaux denses et transectoriels d'enjeux et d'intérêts, très différents d'un pays à l'autre, ce qui complexifie toute initiative globale. Le REDD+ pourrait donc éventuellement devenir un levier, - complémentaire aux autres initiatives à l'œuvre et toujours en débat-, à perfectionner et à coordonner : certification de l'exploitation, aires protégées, appui à la gestion communautaire, renforcement des législations et capacités des Etats à lutter contre la déforestation illégale... Comme ces autres outils de gestion ou de conservation des forêts, ses conséquences et résultats seront dans une large mesure déterminés localement, en fonction des situations législatives, foncières, politiques et des rapports de force entre bailleurs, gouvernements, industriels, populations locales ... La flexibilité qui s'inscrit dans les textes de la convention climat tend donc à renforcer le caractère potentiellement "à double tranchant" du REDD+.

⁴¹ Karsenty and Ongolo (2011) 'Can "fragile states" decide to reduce their deforestation? The inappropriate use of the theory of incentives with respect to the REDD mechanism.' *Forest Policy and Economics*.

III. LA GRANDE TRANSITION ENERGETIQUE ?

L'énergie - les bouquets énergétiques, la transition à des énergies renouvelables, le nucléaire... - a peu fait l'objet de négociations explicites dans le *in* du régime climatique, à l'exception des questions concernant les technologies du CCS (*Capture Carbon and Sequestration*): fallait-il ou non inclure ce dernier dans les mécanismes du développement propre? Pourtant, l'énergie occupe tous les esprits et a toujours fait l'objet de multiples side-event et journées satellites dans le *off* des COP. Elle est sous-jacente à tous les débats sur les objectifs de réduction des émissions de carbone. En particulier, les scénarios d'évolution énergétique et les projections de l'Agence Internationale de l'Energie (AIE) sont suivis chaque année avec la plus grande attention. A Poznan, nous avons baptisé "tunnel de l'énergie"⁴², cette prédominance de la question énergétique où toutes les activités économiques ne sont jaugées qu'à cette aune-là, et qui signale que derrière le changement climatique se profile un nouvel ordre géopolitique où se conjuguent étroitement les préoccupations de sécurité énergétique et d'émissions de carbone.

a) *Le monde tel qu'il va*

A Durban, l'AIE insistait sur des mesures à prendre *immédiatement* au niveau national, et formulait 25 recommandations sur l'efficacité énergétique car, selon son *World Energy Outlook* de 2011, les émissions de nos infrastructures actuelles représentent déjà 80% des émissions permises en 2035, si l'on veut se situer sur la trajectoire des 2°C. Celle-ci est donc en train de se fermer et nous n'aurions que cinq ans pour agir. L'efficacité énergétique semble alors à l'AIE essentielle jusqu'en 2025. Plusieurs acteurs préconisaient aussi de manière convergente de couper immédiatement tous les subsides aux vieilles technologies du monde d'hier qui aboutissent à ce qu'on les paie trois fois :

- via les subventions elles-mêmes,
- dans les dommages subis et ceux conséquents pendant des décennies,
- en ce qu'ils accaparent le financement des solutions alternatives.

Deux éléments majeurs ont modifié cette année les données du débat à Durban: l'accident nucléaire majeur de Fukushima et la crise économique européenne. De plus, ces éléments se sont inscrits dans un paysage général, lui-même reconfiguré par le bond en avant de l'éventail des technologies d'énergies renouvelables disponibles ou potentielles (éolien off-shore, diversifications des techniques photovoltaïques..), et par les stratégies industrielles offensives que décident d'emprunter à ce propos deux pays en particulier: la Chine et l'Allemagne.

La Chine, dont on prédit que les émissions cumulées de CO2 dépasseront celles des Etats-Unis en 2035, a annoncé un plan de capacités de puissance solaire en hausse de 50% (15 Gigawatts), avec un objectif de 20 Milliards de KWh en 2015. Sa prévision de la puissance d'origine éolienne (100 Gigawatts) reste inchangée mais 5% seraient construits sur l'océan. La production d'énergie non fossile (vent, solaire, biomasse, géothermie et nucléaire) équivaldra à cette date à 480 milliards de tonnes de charbon standard. Le pays connaît un processus drastique d'urbanisation et le gouvernement chinois déclare avoir lancé un plan pilote pour planifier le développement de villes "*low carbon*". Ces annonces semblent convaincre les observateurs de l'importance des efforts entrepris. Lord Stern déclarait à Durban : Le Canada,

⁴² Dahan & al. (2009), déjà cité, p

personne ne le croit; tandis que pour la Chine, les engagements deviennent des lois inscrites dans des plans.

Le cas de l'Allemagne est encore plus frappant. Des scénarios énergétiques proches de scénarios considérés récemment comme fort utopiques, par exemple le scénario 450 ppm défendu à Poznan par Greenpeace, étaient jugés à Durban crédibles et réalisables, par plusieurs Allemands dans des *side events* du *off*; que ce soit le Ministre de l'Environnement, de la protection de la nature et de la sécurité des réacteurs, des industriels des énergies renouvelables ou diverses figures du German Advisory Council on Global Change (WBGU), organisme qui conseille le gouvernement fédéral. Le tarif des énergies renouvelables (RN) en Allemagne a connu des réductions massives. Il est passé de 0,77 US\$ le KWh en 2004, à 0,23 en 2011. On prévoit que le "solar PV" va devenir moins cher que le charbon dans la prochaine décennie, y compris sans prix du carbone. Les Allemands qui ont annoncé officiellement leur sortie du nucléaire menaient visiblement l'offensive à Durban⁴³. Non seulement ils détaillaient leurs scénarios énergétiques d'ici 2020 et 2050, affirmant qu'ils allaient bien diviser leurs émissions par 4; mais, ils étaient aussi très proactifs, ajoutant que ce qu'ils vont faire, est faisable pour tous. Leur intervention relevait d'un point de vue exprimé depuis près de 15 ans: "Nous invoquons l'intérêt propre de l'Allemagne non pas seulement sous l'aspect de la protection de l'environnement en Allemagne et dans le monde, mais aussi sous l'angle des avantages qu'auront les pays qui, dans ce processus, réussiront à prendre de l'avance dans le développement des techniques et des modes de comportement correspondants. Une politique de la durabilité n'est donc pas principalement motivée par un 'amour du prochain' universel, mais par un 'enlightened self-interest'"⁴⁴. Analysons maintenant les documents qui ont été distribués et discutés dans deux *side event*⁴⁵.

b) Le contrat social global pour la "Grande Transformation", selon le WBGU et l'IIASA

Le WBGU est une agence de l'État fédéral allemand créée au lendemain du Sommet de la Terre de Rio (1992) chargée de produire des analyses, des alertes et des recommandations sur les questions environnementales et climatiques. Elle publie un rapport tous les deux ans. Le Conseil, présidé par Prof. H.J. Schellnhuber du Postdam Institute for Climate⁴⁶, comprend 9 experts de différentes disciplines (Humanités, Paléontologie, Physique des océans, Droit public, Economie) parmi lesquels on note la présence de N. Nakicenovic (Lead author GIEC, Dir. IIASA) et J. Schmid (Institute for Wind Energy), spécialistes des questions énergétiques.

A Durban, Schellnhuber, Dirk Messner et Nakicenovic ont présenté le rapport 2011, "World in Transition - A global contract for Sustainability", complété de quatre fascicules respectivement consacrés au système énergétique, aux "tendances macro" (megatrends), à la soutenabilité et au contrat social. Le WBGU n'a pas élaboré à cette occasion un scénario

⁴³ Pour comprendre sur la longue durée comment s'est préparé et construit ce positionnement de l'Allemagne, notamment le rôle de la WBGU depuis 20 ans, on pourra se reporter à la thèse de Stefan Aykut: Comment gouverner un nouveau risque mondial? La construction du Changement Climatique comme problème public à l'échelle globale, européenne, en France et en Allemagne, Paris, EHESS, 2012.

⁴⁴ (Umweltbundesamt, 1997: 7).

⁴⁵ WBGU, Factsheet n°1, 2, 3, 4/2011

⁴⁶ Hans-Joachim Schellnhuber du PIK, président du conseil scientifique sur les changements environnementaux globaux (WBGU), a été aussi directeur scientifique du « Tyndall Centre » en Grande Bretagne et conseiller du gouvernement britannique

propre avec des hypothèses parfaitement identifiables, celles qu'il évoque sont empruntées aux rapports du GIEC et aux synthèses antérieures du WBGU depuis 2003⁴⁷. Mais l'axe général de sa politique est d'assumer le défi d'un "new global social contract for a low carbon and sustainable global economic system". Le rapport 2011 est donc principalement une proposition d'accompagnement de "la Grande Transition" dans laquelle nous nous engagerions inexorablement, insiste-t-il, qu'on le veuille ou pas. Il souhaite aussi profiter de RIO+20 pour motiver les décideurs à accélérer la transition vers un monde décarboné et responsable. Si le rapport du WBGU n'est pas si original en termes d'analyses de l'existant, il l'est bien davantage par la radicalité des hypothèses d'évolution énergétique (100% de renouvelables sans nucléaire en 2050), et encore plus par sa volonté de prendre en compte *toutes* les dimensions d'une transformation jugée inéluctable et radicale vers une autre économie, en particulier les dimensions sociales et culturelles, et finalement vers un nouveau contrat social.

D'abord le constat. D'après ce rapport, l'ère que nous vivons depuis le début de la révolution industrielle, l'anthropocène, débouche sur un déséquilibre du système Terre (décrit comme un métabolisme) et présente de nombreux risques pour notre planète, dont certains dépassent les rails de sécurité planétaires (*planetary guard rails*) définis dans des rapports précédents, comme les seuils au-delà desquels les dommages dus à ces débordements deviennent intolérables. C'est le cas du changement climatique dont les seuils sont la température moyenne (maxi 2°C), l'élévation du niveau des mers (maximum 1 mètre) et l'étendue de la glace de mer en Arctique ; mais aussi celui de la biodiversité, de la désertification, du stress hydrique, de la dégradation des sols, et des pollutions. Du point de vue économique et social, le développement inégal conduit à des poches de pauvreté qui ne se résorbent que partiellement et à une démocratisation insuffisante quoique en progrès. Le rapport constate par ailleurs un début de transition vers un nouveau système de valeurs post-matérialistes favorables au développement durable⁴⁸ mais ces signes avant-coureurs positifs d'un changement de paradigme sont compensés par un gap croissant inquiétant entre attentes et comportements, et un risque permanent de dépendance par rapport aux progrès de la société de consommation (*path dependancy*). Le rapport se donne donc pour objectif de conduire l'Allemagne (mais aussi par voie de conséquence l'Europe, et par impulsion le reste du monde) à opérer une transition voulue et dirigée vers une économie bas carbone soutenable.

Cette économie bas carbone est définie comme celle qui permettrait de rester, vers 2050, en dessous des 2°C d'augmentation de température (avec une probabilité 2/3), et des 750 GT de CO2 budget global des émissions qu'il convient de partager équitablement (par tête) dans une population de 9 milliards d'individus. Compte tenu du rejet clair de la solution nucléaire⁴⁹, pour les trois raisons *i*) des risques non négligeables de dommages considérables, *ii*) des questions non résolues de stockage des déchets, et *iii*) des dangers de la prolifération atomique, le rapport mise sur une transition la plus rapide possible du mix énergétique vers les renouvelables.

Les rapporteurs identifient trois piliers essentiels de la société qui sont donc aussi trois clés principales de la transformation, trois défis auxquels répondre, trois instruments politiques de l'accompagnement de cette transformation. Le premier pilier est le système énergétique, y

⁴⁷ Le rapport WBGU 2009 défendait une approche "budgétaire" des négociations avec un partage du fardeau, principalement entre les nations développées.

⁴⁸ Il s'appuie ici sur les enquêtes mondiales de Ronald Inglehart sur la période 1981-2011, et sur le débat à propos du PIB, autour de croissance et développement.

⁴⁹ "The WBGU urgently advises against this..."

compris le sous-système des transports, responsables selon eux de 2/3 des émissions aujourd'hui. De surcroît, de 80% d'énergies fossiles à l'échelle globale, il faut passer à moins de 20%, tout en donnant satisfaction aux 3 milliards de personnes qui n'ont pas encore accès aux services énergétiques en particulier à l'électricité. En s'appuyant sur les scénarios publiés, le WBGU vise une demande globale limitée à 400-500 EJ par an vers 2050 (350 aujourd'hui) et satisfaite à 100% par les énergies renouvelables (bioénergie comprise), et marginalement, par la capture et le stockage du carbone après 2050. Le second pilier est le développement urbain, sachant que la population urbaine est à l'origine des 3/4 de la demande finale d'énergie, et que cette population urbaine devrait doubler d'ici 2050 (6 milliards d'individus). Le troisième pilier est le système d'utilisation des sols, principalement agriculture et exploitation forestière, responsables du quart des émissions de gaz à effet de serre. Il faut à la fois stopper la déforestation (perte de 13 millions d'ha par an), développer les bioénergies et nourrir une population croissante qui réclamera 70% de plus d'ici 2050, tout en respectant la biodiversité et un plafond d'émissions du secteur agricole, un défi dont la solution passera par une modification des habitudes alimentaires (viande par exemple).

Le WBGU fait l'hypothèse que la transition qui s'amorce n'est pas seulement économique mais aussi culturelle et politique, d'une ampleur et d'une radicalité analogues à celles de la révolution industrielle vécue au début du XIXe siècle, à trois différences près : la transition qui s'amorce devra être planifiée plus que subie, globale plutôt que réduite à quelques pays, et prenant en compte les limites de l'exploitation de la nature. Dès lors la principale référence théorique explicite pour aborder cette transition, en amont de Giddens (1984), Bourdieu (1977) et Braudel (1958) qui sont mentionnés, est l'ouvrage de Karl Polanyi (1944) *La Grande Transformation* qui prend la révolution industrielle comme objet total. Un élément clé du contrat social proposé réside dans le rôle crucial assumé par l'État dans cette transformation, aux antipodes de l'idéologie néolibérale. L'État doit être à la fois proactif dans le pilotage de la transformation (définitions des stratégies, des priorités..), l'organisateur de la coopération internationale pour une politique globale, et le garant d'une participation citoyenne.

Certes le changement est nécessaire, mais qu'est-ce qui le rend possible ? Quelles sont les difficultés à surmonter ? A ces questions, le WBGU commence par répondre : le défi est immense mais les possibilités sont réelles. Chiffrant en particulier le coût financier de cette transition dans une fourchette de 200 à 1000 milliards par an jusqu'en 2030 et davantage ensuite, il remarque que ces investissements seraient compensés par les dépenses annuelles consenties en faveur d'une consommation à base d'énergies fossiles, de l'ordre de 300 à 500 milliards⁵⁰. Il *suffirait* donc de réorienter ces dépenses du système consumériste vers de nouveaux objectifs. Keynes avait réussi en son temps un changement du même ordre. "The WBGU's central message is that the transformation into a low-carbon global society is essential and achievable". Le rapport est donc résolument performatif. Il identifie cependant un certain nombre d'obstacles au changement comme l'effet rebond (quand par exemple la demande croissante de véhicules compense les gains d'efficacité énergétique), les coûts non internalisés, les "*path dependencies*" en faveur des énergies carbonées, l'urbanisation incontrôlée, les tentations multiples de non coopération et le repli national. Sur quoi s'appuyer alors pour vaincre ces obstacles et résoudre les principaux défis ? La liste des facteurs favorables est longue : développement des technologies, mises en œuvre de financements modernes, évolution du système des valeurs, co-bénéfices du changement.

⁵⁰ On ne nous dit pas comment ces chiffres sont établis.

Comment conduire un tel changement ? La stratégie explicite du WBGU est de viser le plus haut niveau de décarbonisation en s'appuyant sur des réductions de niche, des leaders d'opinion, des routinisations, des agents locaux du changement, un État proactif et une coopération à l'échelle globale. La gouvernance est l'objet d'un chapitre et se retrouve discutée plus loin dans les recommandations. La question plus délicate des agents du changement est l'objet du chapitre suivant mais n'est pas reprise dans les recommandations. Or ce chapitre est essentiel pour répondre à la question cruciale de savoir quelles sont les forces du changement sur lesquelles on peut s'appuyer. Malheureusement, le chapitre trahit une vision assez sommaire de *l'agent de transformation*, conçu comme un individu, au départ dans une position d'outsider, associant diverses branches de connaissances et se regroupant avec d'autres pour atteindre une masse critique et une efficacité de réseau qui pourraient triompher, pour peu que la structure sociale soit favorable. Ce schéma est tour à tour illustré par des cas historiques exemplaires⁵¹, puis dans les domaines de l'offre d'énergie, de la mobilité, du développement urbain, de l'agriculture, et enfin par la description complémentaire d'innovations vues du côté de la consommation. Tout cela ne fait pas une théorie sociologique cohérente de la Grande Transformation. Cela débouche néanmoins sur l'idée originale d'un nouveau contrat social qui est la conséquence directe d'un triple besoin de gouvernance : celui d'un État fort et proactif, et, puisque l'État-Nation seul ne peut pas tout, celui d'un partage des décisions et des responsabilités par les acteurs sociaux de la société civile (les citoyens et les agents de transformation, regroupés, organisés) et les forces d'innovation (économie, science et administration) dans un cadre de démocratie renouvelée par des mécanismes de compensation des inégalités de ressources et de pouvoir, et enfin, celui d'une coopération efficace au niveau international.

c) Recommandations pour un "Eldorado" du "low carbon", forces et faiblesses

Le rapport et le résumé pour décideurs se poursuivent par un ensemble de 10 paquets de mesures qui comprennent les principales recommandations du WBGU. Chaque paquet de mesures est centré sur un levier stratégique, et se décline en trois niveaux d'ambition. Il n'est pas inutile de les résumer avant d'exposer quelques réflexions critiques : Le premier paquet de mesures concerne les dispositifs constitutionnel, législatif et institutionnel à l'échelle nationale; les quatre suivants concernent les questions énergétiques, qui constituent décidément le point fort de l'expertise de la WBGU; puis deux paquets sur l'urbanisation et l'usage des sols paraissent limités vu les enjeux de ces secteurs ; enfin les trois derniers portent sur les investissements et le niveau international.

1. Articuler un double *empowering* de l'Etat et des citoyens. Pour cela, on doit agir au niveau constitutionnel (objectifs et principes), législatif, enrôlement des citoyens dans la décision publique, institutionnel (par exemple un unique ministère pour l'environnement, le climat et l'énergie). Il faut développer par exemple des dispositifs de chambre délibérative adjointe au parlement et représentant les générations futures, étendre le dispositif de participation de la convention européenne d'Aarhus.
2. Revoir les mécanismes de fixation du prix du carbone, et faire en sorte qu'il augmente. Le WBGU marque sa préférence pour un instrument de type "cap and trade", et souhaite augmenter le plafonnement de 30%, étendre le mécanisme aux transports et à tous les pays du G20 d'abord puis à un maximum d'autres, jusqu'à une globalisation (high ambition).
3. Promouvoir une politique commune européenne de l'énergie. Cela va du renforcement des mesures actuelles à un marché européen de l'énergie totalement intégré, et pour finir à une stratégie européenne en

⁵¹ Léonard de Vinci, Liebig, puis des études de cas contemporains d'innovations environnementales en Allemagne, en France, en Inde...

- la matière, planifiée et financée. Les rapporteurs optent pour un principe simple de division du travail : à l'Europe le dispositif légal et les infrastructures, aux Etats la mise en œuvre des procédures.
4. Accélérer la promotion des énergies renouvelables à travers une politique des prix de rachat, en même temps que l'on réduit les aides aux énergies fossiles. Cela passe par un développement des réseaux d'échange et de stockage, par une harmonisation européenne de ces prix de rachat, puis un lobbying en faveur de leur extension à l'échelle globale. Rio + 20 serait une occasion de lancement de cette politique, soutenue par l'IRENA.
 5. Promouvoir l'offre d'énergie durable dans les pays en développement, par le biais des aides de la Banque Mondiale, par les transferts de technologie et leur adaptation aux zones rurales, et la multiplication des partenariats de type Desertec.
 6. Orienter l'urbanisation rapide du monde vers un développement soutenable, en améliorant la communication globale des villes, et en soutenant des projets de planification de villes low carbone, ou des projets phares (par exemple Berlin S-Bahn), via la coopération bilatérale ou la Banque Mondiale, ou encore une agence spéciale des Nations Unies pour une urbanisation soutenable que le WBGU appelle à créer.
 7. Promouvoir des usages des sols conséquents du point de vue climatique. Etablir une nouvelle Commission globale sur ce thème, chargée d'un état des lieux, d'une surveillance et de nouveaux standards, Stopper la déforestation en s'appuyant sur le REDD +. Soutenir une agriculture soutenable, en réduisant les aides européennes à l'agriculture et en libéralisant le commerce des produits via l'OMC. Modifier enfin les habitudes de consommation, améliorer la labellisation, instituer un jour sans viande...
 8. Encourager les investissements dans une société future à bas carbone. Selon les niveaux de développement des pays, cela passe par divers instruments : politique des prix du carbone, extinction des subventions, taxation. Le WBGU milite pour la mise en place de différents Fonds : le *Green Climate Fund* de la convention climat devrait élever ses prêts à un niveau de 100 milliards par an vers 2020 en levant des fonds auprès des industries de transport maritime et aéronautique, aussi bien que par une taxe sur les transactions financières. Les investissements privés peuvent être encouragés via des *Green Investment Banks*. Le rapport recommande de limiter le Mécanisme de développement propre, aux pays les moins développés, et encourage de nouveaux business plans dans les services, comme le car sharing.
 9. La politique internationale du climat et de l'énergie doit être mise en place par coopération. Il n'y a pas de meilleure alternative pour les négociations que le cadre onusien écrivent-ils. Mais le gap entre proclamations et réalité est si grand qu'une réforme s'impose. Les engagements volontaires des États sans vérification ni contrainte ne suffisent pas pour atteindre la cible des 2°C. Pourtant, il faut commencer par là. Le WBGU a chiffré le fardeau à 44Gt CO₂ par an vers 2020 ce qui pour l'Allemagne correspond à une réduction de 56% des émissions depuis 1990. Cela peut se faire en agissant sur les émissions domestiques (40%) et le reste par le MDP, la finance et différents transferts. Ces deux pourcentages sont de 40% et de 30% pour l'Europe. Le rapport recommande d'abord une alliance infra globale d'un noyau dur de pays volontaires poursuivant la politique de Kyoto ; puis un agrément global sous la forme d'un nouveau traité, sur la base d'un effort égal per capita. En ce qui concerne plus particulièrement la politique énergétique globale, les objectifs proposés sont la limitation de la demande, la décarbonisation de l'offre, l'introduction de nouvelles technologies dans les secteurs du transport, de l'habitat, et de l'industrie. Les auteurs en appellent à une orientation plus favorable aux renouvelables de la part de l'AIE, et à son ouverture aux pays non OCDE, mais ils font plus largement confiance à l'IRENA (*International Renewable Energies Agency*, 2009), et à un programme officiel des Nations Unies pour l'énergie, ou encore à une mobilisation du G20 sur la question énergétique.
 10. Ce dernier train de mesure met en avant une Révolution de la coopération internationale qui pourrait se saisir de la conférence Rio + 20, et de ses deux objectifs de 1°) *Green Economy in the context of Sustainable Development and Poverty Eradication* 2°) *Institutional Framework for Sustainable Development* , pour mettre en place une feuille de route de réformes institutionnelles. Le WBGU recommande d'abord que l'UNEP accède au statut d'Agence spécialisée de l'ONU, et que les différentes agences de développement internationales (WB, UNDP) deviennent des agences de la transformation bas-carbone. Mais à plus long terme il souhaite une transformation radicale du dispositif onusien (UN 2.0) où protection du climat et de l'environnement s'ajouteraient à paix, sécurité et développement comme principes de la charte. Le conseil de sécurité pourrait alors être renommé « Conseil du développement durable ». Le WBGU propose de pousser à cette transformation et de revitaliser le multilatéralisme en s'appuyant sur le G20. Comme on l'a vu il propose aussi la création d'Agences nouvelles pour le développement urbain et l'usage des sols.⁵²

⁵² Au-delà de ces 10 paquets de mesures, le WBGU consacre une dernière section à des recommandations relatives à la Recherche et l'Éducation, motivées par la conviction que notre société devient une société de la connaissance. Il faut donc intégrer la communauté des experts scientifiques au contrat social, et pour cela, il faut tout autant transformer la recherche que développer la recherche sur la transformation. La première opération –

Ce projet d'un contrat social pour un développement soutenable souffre de plusieurs défauts. Il n'est pas ancré dans un schéma précis de la transformation qui serait la traduction d'un scénario interprété par un modèle. De ce fait il pêche par manque de spécification quantitative de l'évolution proposée pour nos sociétés. L'impression est de n'être pas dans un exercice de prospective, mais face à un programme général d'accompagnement d'une transition à la fois inéluctable et souhaitable, dont on ignore par quelles étapes elle pourrait passer, ni à quels niveaux sont les points de passage. Les orientations du changement proposé apparaissent souvent comme des vœux pieux, non précisés, non chiffrés, non falsifiables, de caractère généraux et assez consensuels. Deux ambiguïtés dominent ce document, la première est celle de la non séparation claire entre ces deux termes de *l'inéluctable* et du *souhaitable*. Le rapport se cale sur un ton irénique où les deux dimensions du devenir coïncident miraculeusement sans que les nombreuses forces rétroactives (les lobbies, les path dependencies, les crises économiques et financières, les rapports de forces géopolitiques) ne soient décrites ou prises en compte. La seconde ambiguïté est que l'on ne sait jamais bien dans chaque section du texte s'il s'agit de constats ou de recommandations pour l'Allemagne, pour l'Europe ou pour le Monde. L'ambiguïté plane sur de nombreuses propositions. Enfin les forces mêmes du changement ne sont pas clairement identifiées. La notion d'agent du changement en particulier est confuse. Le rapport semble donc relever davantage d'une 'technocratie du changement' que d'une 'sociologie du changement' qui identifierait dans chaque cas et à chacun des trois niveaux micro, meso et macro, les acteurs et leur stratégie, et la façon de les faire coopérer à une transformation commune malgré des intérêts divergents. Les couplets sur l'*empowerment* du citoyen paraissent davantage l'objet d'incantations que de débats concrets sur la façon d'organiser la démocratie technico-économique.

Toutefois, l'immense intérêt du rapport est de poser la bonne question en matière de transition : comment reconstruire un contrat social sur de nouvelles bases qui ne soient plus celles de l'économie fordiste et de la société de consommation ? Pour les auteurs, la réponse semble résider dans cet acteur majeur qu'est l'État, figure omniprésente renouvelée d'État-providence, dans une société en danger d'éclatement face à la crise des limites. Donc pas de cosmopolitisme à la Ulrich Beck ici : l'État-Nation n'est ni mort, ni décadent ; c'est à lui que sont assignées de nouvelles missions et de nouveaux objectifs pour nous emmener vers un autre "Eldorado", celui du développement durable. La question reste évidemment ouverte ! En effet, les principales insuffisances de la vision portée par le Rapport du WBGU concernent, à notre avis, les questions de "gouvernement" (au sens foucauldien⁵³ de conduite des conduites) vers cet Eldorado, tant à l'échelle d'un pays, que dans l'articulation entre différentes échelles d'action publique.

transformative research - consiste à orienter la recherche vers les questions de développement durable : innovations technologiques, études sur la demande, modèles d'investissements, transférabilité interculturelle. La seconde opération vise à créer une nouvelle discipline – *transformation research* – qui traite du processus de transformation dans sa totalité, dans son interaction entre science et société, de façon historique et sociologique. A ces deux approches de la recherche correspondent deux approches de l'enseignement dont on devine les caractéristiques. Les recommandations du rapport en ces quatre domaines sont la création de nouveaux champs d'études, leur consolidation à l'échelle européenne et mondiale, et des réformes institutionnelles diverses propres à l'Allemagne (l'instauration de *low carbone business schools* en est un exemple original).

⁵³ M.Foucault, "La gouvernementalité", *Dits et Ecrits II*, Paris, Gallimard, coll Quarto, p 635-657.

IV. L'ADAPTATION : L'ATONIE DE LA GOUVERNANCE MONDIALE FACE AU FOISONNEMENT ET A LA COMPLEXITE DES INITIATIVES LOCALES

L'adaptation n'a pas plus connu d'avancée significative à Durban que les autres thématiques. Historiquement, le sujet est resté longtemps tabou dans les arènes des COP : il était perçu comme un aveu d'échec par avance, de toute politique d'atténuation des émissions de GES. Il a fallu attendre la 7^{ème} COP en 2001 pour que l'adaptation soit reconnue au même niveau que la mitigation ; bien que l'Accord de Marrakech qui en a résulté comprenne un volet adaptation non négligeable, ce sont surtout les COP de Montréal (2005) et Nairobi (2006) qui ont marqué une accélération⁵⁴. Au vu des perspectives de réductions insuffisantes, il devenait nécessaire de prendre en compte les impacts du changement climatique, en particulier sur les pays les moins avancés. Il convient donc pour nous aussi de mettre en perspective les discussions conduites dans l'arène globale de la COP de Durban avec des exemples de terrain⁵⁵.

a) Dialogue croissant entre adaptation et réduction des risques de catastrophes

Souvent considérée comme le parent pauvre des négociations, l'adaptation peut aussi apparaître comme une sorte de variable d'ajustement par rapport aux enjeux de réduction: elle fait l'objet de tractations entre pays développés, pays émergents et pays les moins avancés. Très schématiquement, il s'agit pour les premiers d'inclure l'adaptation dans un cadre d'aide au développement, les promesses de fonds tentant d'atténuer les revendications de réductions ; pour les autres, il s'agit d'insister sur la responsabilité historique des pays développés et d'obtenir des fonds additionnels aux Aides Publiques au Développement (APD) et leur chapelets de promesses régulièrement renouvelées – et tout aussi systématiquement non tenues, à de rares exceptions près⁵⁶.

La COP 15 à Copenhague avait esquissé des perspectives de fonds considérables pour l'adaptation : après la période *fast-start* de 10 milliards de dollars par an entre 2010 et 2012, les pays développés s'étaient engagés à augmenter les ressources du futur Fonds Verts à hauteur de 100 milliards de dollars par an à l'horizon 2020, ceci de manière équilibrée entre réduction et adaptation. En attendant, le financement du Fonds Vert est loin d'être réglé et continuera de faire l'objet d'âpres discussions dans les COP ultérieures. La COP 16 à Cancun avait également adopté un "Cadre pour l'Adaptation", avec un Comité spécifique et un programme de travail sur les pertes et dommages ("loss and damages"). A Durban, les négociateurs sont parvenus à opérationnaliser le Comité pour l'adaptation : il comprendra 16 membres, dont une majorité de délégués des PMA, et relève directement de la COP. Les pertes et dommages font l'objet d'un programme de travail qui devra aboutir à des recommandations pour la prochaine COP sur :

- 1) L'évaluation des risques et les savoirs actuels sur le sujet ;

⁵⁴ Tubiana, L., Gemenne, F., & Magnan, A. (2010). *Anticiper pour s'adapter - Le nouvel enjeu du changement climatique*. Paris: Pearson.

⁵⁵ Nous nous appuyerons pour cela sur une étude de terrain conduite au Bangladesh réalisée par Christophe Buffet d'octobre 2011 à janvier 2012, avec une aide à la mobilité doctorale de l'Institut Francilien Recherche Innovation Société (IFRIS)

⁵⁶ «Il y a quarante ans que nous promettons le 0.7% de notre PIB au développement, il n'y a plus d'excuse», s'exclamait Louis Michel, le Commissaire Européen au Développement en Avril 2005, en exergue de son discours devant le Comité pour le Développement de la Banque Mondiale. (*SPEECH/05/233*)

- 2) une liste de réponses possibles à toutes les échelles - y compris les événements climatiques extrêmes, à survenues lentes⁵⁷ ;
- 3) le rôle de la Convention elle-même pour la mise en œuvre de ces réponses.

Inclure cette thématique des pertes et dommages avait représenté une victoire des AOSIS et des pays les moins avancés à Cancun. Concernés au premier chef par les impacts du changement climatique, ils se heurtaient jusque là aux réticences des pays développés, pour qui le sujet renvoyait à des notions de responsabilité et de compensation⁵⁸. Si le texte de la COP restait évasif sur les pistes innovantes à étudier, les discussions en intersessions évoquaient plus clairement les systèmes d'assurances et de micro-assurance⁵⁹. Marchés potentiels pour les compagnies d'assurance, ONG et experts⁶⁰, possibilité d'accorder les préoccupations des pays vulnérables avec celles des pays développés en atténuant la portée symbolique des responsabilités et compensations etc., bien qu'encore embryonnaires, on devine que ces pistes pourraient faire converger nombre d'acteurs.

Plus généralement, la thématique des pertes et dommages dans les COP participe d'un dialogue croissant entre deux communautés épistémiques, celle de l'adaptation et celle de la réduction des risques de catastrophe. Inspirées par des disciplines scientifiques aux temporalités au départ opposées (long terme pour le climat et court terme pour la réduction des risques de catastrophes), les deux communautés disposent de leurs propres arènes (COP et Global Platform), institutions (UNFCCC et UNISDR), stratégies institutionnelles (Plans d'Actions Nationaux pour l'Adaptation et Cadre d'action Hyogo), leurs Fonds, etc.⁶¹. Ce dialogue s'est également traduit par la publication du rapport "Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation" (dit SREX)⁶² par le GIEC juste avant la COP de Durban. Un aspect témoigne de la difficulté de concilier les "cadrages" des deux communautés épistémiques : la définition du changement climatique y est en effet différente de celle de la Convention Climat. Alors que cette dernière met l'accent sur les modifications anthropogéniques (par rapport aux variabilités naturelles du climat), la définition employée dans le SREX met surtout l'accent sur les "changements de l'état du climat". Les causes de ces modifications ne sont certes pas omises, mais plutôt reléguées au second plan, puisque c'est la gestion des risques qui constitue le lien des deux communautés.

L'enjeu des catastrophes "naturelles" prend donc une place grandissante dans les discussions sur l'adaptation, déjà extrêmement complexes du fait des interconnexions avec les enjeux de développement, de vulnérabilité, de justice ("What, how, who to fund ?" s'interrogeaient déjà en 2003 Saleemul Huq et Ian Burton⁶³). Ces interactions et discussions entre communautés

⁵⁷ Les sécheresses, par exemple.

⁵⁸ Climate change: Paradigm shift needed?, Saleemul Huq, Daily Star 4 mars 2012

⁵⁹ Résumé des négociations de la CCNUCC Bonn, Allemagne, 6-17 juin 2011, Bureau for Development Policy / Environment and Energy Group, UNDP, juin 2011

⁶⁰ « Climate change and weather risks offer microinsurance a small but significant opportunity to successfully establish itself on a broad scale: an opportunity we need to seize. », notaient Thomas Loster & Dirk Reinhard de la Munich Re Foundation, dans Microinsurance - An Innovative Tool for Risk and Disaster Management, un livre publié en 2010 par le Global Risk Forum de Davos. Ce livre comprenait également une étude du Stockholm Environment Institute menées en Ethiopie avec le soutien d' Oxfam America.

⁶¹ Thomalla, F., T.E. Downing, E. Spanger-Siegfried, G. Han and J. Rockström. 2006. Reducing Hazard Vulnerability: Towards a Common Approach Between Disaster Risk Reduction and Climate Adaptation. Disasters, 30 (1), 39-48.

⁶² <http://ipcc-wg2.gov/SREX/>

⁶³ Funding Adaptation to Climate Change: What, who and how to fund?, Saleemul Huq and Ian Burton, IIED, 2003

épistémiques distinctes font l'objet d'une quantité de recherches théoriques et pratiques, dont le foisonnement contraste avec l'atonie des négociations.

b) L'exemple du Bangladesh et de la "community-based adaptation"

Le Bangladesh, par exemple, témoigne particulièrement de ce foisonnement. Figurant parmi les pays les plus vulnérables au changement climatique, il a conquis une visibilité dans la diplomatie climatique avec une politique active dans les COP qui s'appuie notamment sur le dynamisme et l'expertise d'ONG, de centres universitaires et de *think tanks* nationaux et internationaux. S'il reste de larges marges d'améliorations, un rapide aperçu des dispositifs mis en place au Bangladesh contraste avec de nombreux autres pays : le Plan d'Action National pour l'Adaptation (PANA) a été l'un des premiers à être établi, en 2005, complété ensuite par le Bangladesh Climate Change Strategy Action Plan (BCCSAP) en 2008 et 2009. Suite à la COP de Durban, le gouvernement a commandité une étude sur les pertes et dommages au nom des pays les moins avancés. Celle-ci sera réalisée par un consortium comprenant des ONG, *think tanks*, centres de recherches et universités locales et internationales⁶⁴ - regrettons au passage que ce type de configuration, de plus en plus courant sur l'adaptation, ne comprenne quasiment jamais d'acteurs français⁶⁵. De nombreux projets d'adaptations des populations les plus vulnérables sont conduits, en particulier au sein des ONG regroupées dans Climate Action Network South Asia⁶⁶, déclinaison régionale du Climate Action Network.

Ces projets suivent la méthodologie dite "Community-based adaptation" (CBA), qui consiste en une série d'ateliers entre les experts de l'ONG, les populations, voire les autorités locales. L'analyse participative des vulnérabilités figure au cœur de la méthodologie : lors des ateliers animés par l'ONG, les représentants communautaires dressent des cartes des risques et des ressources disponibles, ainsi qu'une liste des causes et conséquences des impacts climatiques sur les moyens d'existence. Les avantages et inconvénients des mécanismes de réponse ("coping mechanisms") qui existent déjà sont également discutés. Les programmes CBA sont donc de véritables forum hybrides qui mêlent experts et profanes qui font part de leur "savoir expérientiel" et complète celui des experts⁶⁷. Ces ateliers aboutissent ensuite à la mise en place de micro-projets mis en place *avec* les "bénéficiaires" eux-mêmes, et avec le soutien de l'ONG.

Par exemple, le Bangladesh Center for Advanced Studies, en partenariat avec Rupantar, une ONG de terrain, a utilisé cette méthodologie à Mongla, en bordure des Sundarbans. La zone est de plus en plus affectée par une eau saumâtre, notamment du fait de cyclones en nombre

⁶⁴ GermanWatch (ONG allemande) mène le consortium, qui comprend également l'Université des Nations-Unies (Tokyo), l'International Centre for Climate Change and Development établi à l'Université Indépendante de Dhaka en partenariat avec BCAS (Dhaka) et IIED (Londres), ainsi que Brac University et le Bangladesh Institute for Development Studies, tous deux à Dhaka.

⁶⁵ A l'exception notable d'études sur les stratégies d'adaptation des communautés pastorales et agro-pastorales en Ethiopie par Action contre la Faim, l'Insitute for Development Studies et Tearfund, ou le projet « RESILIENCE », partenariat entre Urgence Réhabilitation Développement avec Care Pays-Bas et l'Université de Wageningen

⁶⁶ Le CANSAs regroupe des ONG internationales (CARE, Oxfam, ActionAid, etc.) ainsi que de nombreuses ONG locales.

⁶⁷ Cf « Community-based adaptation: a particular "hybrid forum" bridging scales and epistemologies ? », Christophe Buffet, *Climate and Development*, à paraître.

croissant qui provoquent dégâts et inondations⁶⁸. Si à cette échelle, les modèles numériques des climatologues sont inopérants, l'expérience des communautés rejoint les projections à long terme concernant la région. La série d'ateliers a donc abouti à la mise en place de micro-projets concernant l'élévation des maisons, des systèmes de collecte d'eau de pluie pour fournir de l'eau potable, une pépinière d'arbres dont les essences ont été sélectionnées par rapport à leur résistance aux catastrophes précédentes, des cultures diversifiées sur des parterres surélevés, etc. On peut voir au travers de cet exemple à quel point les questions de développement (nouveau "marché" de la pépinière), de résistance aux aléas climatiques (surélévation des maisons) et de résilience après une catastrophe (diversification des cultures, eau potable) sont inextricablement liées. Une même activité peut même relever de plusieurs axes thématiques à la fois, ce qui brouille les enjeux d' "additionnalité" au développement discutés dans les COP.

Cet exemple conduit également à de nombreuses réflexions, tout d'abord à une interrogation majeure : comment évaluer précisément les résultats de ces projets ? Si, dans un premier temps, on peut mesurer la bonne mise en place des activités, leurs apports réels et leurs limites ne seront visibles que dans le futur. Cette temporalité propre au changement climatique bouscule à notre sens le système humanitaire et développement, structuré sur des approches par projets. Ceux-ci sont généralement financés entre quelques mois et trois ans, et il n'existe actuellement pas de fonds spécifiques pour mener systématiquement les études *ex-post* qui seraient nécessaires pour tirer les leçons des projets d'adaptation. En second lieu, on voit émerger une gouvernance locale du climat, animée par les ONG en partenariat avec les communautés et les autorités locales. L'un des volets du programme de BCAS et Rupantar à Mongla consistait en effet à structurer des "Climate Action Groups" au sein des communautés afin d'entamer un dialogue avec les autorités locales – celles-ci étant par ailleurs invitées aux ateliers de travail. Il surgit alors un fossé entre le niveau communautaire et l'échelle nationale, puisque les échelles intermédiaires (en l'occurrence les Divisions et Districts) ne disposent pas encore de politique climatique. Ce fossé a cependant été identifié et des forums hybrides commencent à être organisés⁶⁹. Si l'échelle nationale reste le maillon faible dans nombre de PMA, les échelles sub-nationales s'avèrent de plus en plus cruciales pour assurer une continuité entre les COP et les populations les plus vulnérables.

Enfin, cette construction d'une gouvernance multi-niveau est essentielle pour prendre en compte l'adaptation comme *processus*. A chaque échelle, les politiques climatiques et les projets mis en place doivent être reconsidérés régulièrement. Les instances de dialogues mises en place mêlant experts, population et décideurs sont donc des dispositifs expérimentaux qui devront faire l'objet d'évaluations et d'ajustements. Ainsi, il nous est apparu que la grille de lecture de la méthodologie CBA, malgré ses apports indéniables, souffre encore d'angles morts. Dans le cas étudié, les animateurs de terrain de BCAS et Rupantar prenaient certes en compte les rapports de force économiques et sociaux : volonté de distribuer la parole de manière à entendre toutes les voix, focalisation des projets sur les composantes les plus pauvres, etc. En revanche, des problématiques en dehors des enjeux climatiques n'étaient pas prises en compte : par exemple, une autre cause de la salinité des terres est le développement de la culture de crevettes. Cette dernière a pu précédemment apparaître comme une piste d'adaptation mais il s'avère qu'elle participe désormais au problème. L'eau salée des bassins de culture de crevettes tend en effet à s'infiltrer dans les terres avoisinantes et nuit aux autres cultures, et le programme mené n'est pas en mesure de gérer les tensions entre petits paysans

⁶⁸ Cyclones Sidr en 2007, et Aila en 2009.

⁶⁹ Voir par exemple <http://www.arcab.org/index.php/more-about-joomla/35-news/99-download-khulna-cba-conference-presentations>

et grands cultivateurs de crevettes – ceux-ci profitant des difficultés financières des premiers pour racheter des terres et étendre leurs exploitations. La culture de crevette représente donc "de" l'adaptation pour un groupe de population, et de la "maladaptation" pour un autre groupe.

Pour conclure, cet exemple vient souligner à quel point l'adaptation est éminemment déterminée par les situations locales : celles-ci sont extrêmement complexes et diversifiées. En ce sens, les *side-events* organisés par les ONG dans les COP constituent bien des incursions du local dans une arène globale, mais au travers d'une réalité lissée qui présente les populations, victimes des pays occidentaux et volontaires pour la mise en place de micro-projets d'adaptation. Comment, alors, prendre en compte le foisonnement des spécificités locales dans un cadre global ? Le projet d'un cadre d'analyse d'une "Earth system governance"⁷⁰ qui articulerait toutes les échelles de gouvernance semble en ce sens tout autant essentiel que vertigineux.

V. LA GOUVERNANCE ONUSIENNE: QUELLE STRATEGIE DE GOUVERNEMENT ?

a) Sur quoi négocie-t-on ? La fabrique de la lenteur

Le déroulement des COP suit généralement un schéma assez classique : la première semaine est marquée par des négociations en divers groupes et sous-groupes aboutissant à des textes fort longs où la plupart des points techniques et politiquement sensibles sont laissés entre crochets. Pierre Radanne a décrit cet engrenage à propos de la conférence de Copenhague en 2009 : " Les négociateurs [...] parviennent facilement à alimenter le processus en propositions. Souvent même de façon excessive quand les précisions tendent à contraindre trop fortement les conditions de mise en œuvre. Le travail de négociation vise ensuite à hiérarchiser le texte et à l'élaguer de propositions redondantes. Mais les pays tendent sans cesse à réintroduire leurs formulations initiales [...], le travail devient vite stérile. Sans mandat politique clair pour faire des concessions, et le plus souvent sans envie de le faire, ils s'enferment dans des comportements de blocage, ne cherchent pas de synthèse et d'une certaine façon vérifient leur poids politique par les verrouillages qu'ils imposent " (Radanne et al., 2010).

Le focus est mis sur l'intégration de nouveaux secteurs et le suivi d'autres thématiques précédemment intégrées. Toutes les activités économiques, industrielles, agricoles, les forêts, les technologies etc relèvent *a priori* du processus. C'est en cela que l'on peut dire que le climat a tendu à reconfigurer et englober tous les problèmes environnementaux ou de développement durable, on négocie vraiment sur tout. Comme le dit très sérieusement Christina Figueiras, la secrétaire costa-ricaine de la Convention, "nous préparons ici le nouveau business plan de la planète" (!).

En revanche, on négocie beaucoup moins sur le niveau d'ambition, sur les engagements de réduction des émissions d'ici 2020, toujours resté insuffisants pour pallier le fossé entre les émissions prévues et les objectifs nécessaires pour les 2°C. Selon Serge Lepeltier, à la tête de la délégation française, " l'enjeu politique serait de reconnaître ce fossé et de l'acter dans un texte ". Quelque chose d'inimaginable par exemple pour les Etats-Unis, dont l'interprétation des dernières données scientifiques diffère de celle de l'Union européenne. Pour les US,

⁷⁰ <http://www.earthsystemgovernance.org/>

remettre le temps de l'action à 2020 ne compromet en rien le seuil des 2°C. Et comme les résultats des scientifiques, les projections des climatologues, les trajectoires de réduction des économistes pour respecter la fenêtre des 2°, ne font pas l'objet de négociations ou de discussions directes, les délégués américains peuvent continuer à soutenir des positions auxquelles ils ne croient sans doute pas eux-mêmes⁷¹.

La deuxième semaine est traditionnellement plus politique avec l'arrivée des ministres. Deux questions sensibles concentrent alors l'attention des négociateurs : la forme juridique et les questions de financement, au détriment d'autres questions pourtant stratégiques comme celles de la vision commune, de l'ambition des objectifs, des chiffres. " L'organisation du processus lui-même devient la clef des enjeux de la négociation " : cela signifie que plutôt que de négocier sur les sources de financement du Fond Vert, on va négocier très longuement de son organisation, de son secrétariat, ou de sa gouvernance. Ou bien, on ne discute pas du contenu précis des technologies, de leurs performances, de leurs potentialités et de leurs prix - que la plupart des négociateurs ignorent -, on discute à perte de vue sur l'organisation et la composition du Comité des Technologies... Dernier exemple, concernant la vision commune et la notion de responsabilité historique sous-jacente, particulièrement conflictuelle, mentionnée plus haut. Quatre options de discussions se présentaient :

- i) se mettre d'accord sur des nombres (chiffres de réduction, objectifs quantifiés, date du pic des émissions, etc.) et ensuite parler du reste,
- ii) discuter d'abord le contexte de l'adoption des chiffres (responsabilité historique, responsabilités différenciées..., questions éthiques etc.)
- iii) établir un processus,
- iv) tout laisser tomber.

C'est la troisième option qui très vite l'a emporté et ce choix illustre une caractéristique forte de cette gouvernance. La même logique irrésistible s'impose toujours : les nombres (la date du pic des émissions, les chiffres de budget carbone, les données scientifiques *etc.*) ne sont pas discutés et ne peuvent donc faire l'objet de consensus. Le choix d'établir un processus, c'est toujours privilégier la forme plutôt que le fond, c'est fabriquer de la lenteur.

Quelques facteurs sociologiques simples expliquent en partie ces dérives : les négociateurs sont avant tout des juristes, des diplomates, rompus aux exercices textuels de forme, n'ayant aucune familiarité avec les questions proprement techniques ou de quantifications, voire même d'économie et de technologies. Evidemment, les scientifiques, les ingénieurs, les économistes ont pu être en situation influente d'experts, ils ont pu contribuer fortement au cadrage du régime⁷², mais dans la dynamique d'une COP comme celle de Durban, dans le *in*, ils ne jouent aucun rôle.

b) Dimension juridique, caractère contraignant ou pas

La forme juridique de l'accord international a été à Durban un enjeu central, voire l'enjeu premier des négociations. Jusque-là, les négociateurs du "post 2012" n'étaient pas parvenus à

⁷¹ Dans les années de la présidence de Bush, Jonathan Pershing (ancien négociateur américain du protocole de Kyoto) était un avocat fervent de la cause climatique tant aux Etats-Unis que dans le off des COP.

⁷² La littérature qui analyse les relations de l'expertise au régime climatique et la constitution du "cadrage" est immense. Nous renvoyons à la thèse de Stefan Aykut qui fait un large tour d'horizon de ce champ et mobilise une très large bibliographie.

l'aborder frontalement, et *a fortiori* à trancher. Pour nos collègues juristes⁷³, le déroulement des négociations ces dernières années prouverait qu'il est difficile de négocier sans savoir exactement *ce* que l'on négocie ou la nature de l'objectif final et donc ses implications possibles : nouveau protocole à la Convention - cadre de 1992, Protocole de Kyoto modifié et/ou ensemble de décisions de la Conférence des parties et/ou déclarations politiques ? Ils soulignent qu'on ne peut exclure que l'accord global visé par le processus décidé à Durban soit inscrit seulement dans une ou plusieurs décisions de la COP, ces dernières étant d'une portée juridique moindre qu'un nouveau protocole à la Convention. Une telle forme n'apporterait pas alors la garantie de "*symétrie juridique*" que recherche l'Union Européenne à l'égard des Etats-Unis et des pays émergents, condition que l'Europe avait posée pour s'engager dans une seconde période du Protocole de Kyoto. D'ailleurs, un traité dit contraignant ne construit pas nécessairement des engagements de réduction contraignants pour tous, comme l'exemple du Protocole de Kyoto l'a attesté pour les pays en développement. Evidemment, rien n'est jamais acquis !

La question juridique semble donc revêtir un caractère crucial ... au moins pour les juristes très attachés aux textes auxquels ils aboutissent. Néanmoins, il nous paraît tout à fait irréaliste en l'état actuel des forces géopolitiques dominantes de penser revenir à une approche top-down d'un traité général contraignant (avec un calendrier échelonné d'objectifs de réductions assignés à chaque pays), approche qui a fait florès à Copenhague. Dans le cadre de la Plateforme de Durban, la perspective reste bien celle d'engagements *volontaires* déterminés par les Etats souverains. Et aucun mécanisme, ni Kyoto, ni le prochain cadre visé, ne peut avoir un réel effet d'obligation. Par exemple, le Canada n'a pas rempli ses engagements pour le Protocole de Kyoto, il ne le fera pas à l'extérieur du protocole et on ne voit pas bien quelle pourrait être aujourd'hui, en l'absence d'une prise de conscience planétaire suscitant une réprobation morale puissante, la sanction. Si le droit international du commerce est respecté parce qu'il existe des pénalités financières et d'autres mesures de rétorsions dans les échanges, il y a une incapacité du droit international de l'environnement à faire notamment respecter la stabilisation des émissions, parce qu'il n'existe pour le moment aucun moyen de pressions dans la réciprocité. Par ailleurs, on peut imaginer que des pays aillent au-delà de leurs engagements juridiques; ainsi, la plupart des observateurs s'accordent à reconnaître que les politiques domestiques de la Chine pour réduire ses émissions sont très supérieures à ce que ce pays pourrait accepter dans le cadre d'un traité légal. Si la dimension juridique a son importance, incontestable, elle ne saurait être dissociée des rapports de force politiques, des intérêts économiques, de la prise de conscience des échelles de valeurs, des questions éthiques... En concentrant l'attention générale et donc médiatique sur la dimension juridique, le système de gouvernance de la Convention contribue à occulter d'autres aspects stratégiques, fabrique de la lenteur, s'interdit de faire avancer l'articulation du global et des enjeux locaux.

c) Le gouvernement du climat, l'importance du local

Deuxième focalisation excessive : le global. Le système de gouvernance climatique, construit depuis les années 1990 autour d'une stratégie de répartition des objectifs de réduction, a trop longtemps focalisé toutes les attentes au niveau global. Le pic de cette tendance a été évidemment la préparation de Copenhague, quand les 130 chefs d'Etat réunis étaient supposés résoudre tout le futur de la planète. Or, dans les politiques climatiques, on constate que le progrès est avant tout local et national ; le niveau politique global est tiré par les politiques

⁷³ Nous nous référons encore au rapport rédigé sous la direction de Sandrine Maljean-Dubois et Matthieu Wemaëre déjà cité.

domestiques plutôt que le contraire. Le Protocole de Kyoto a eu des effets très limités en termes de réductions effectives d'émissions. Pour l'avenir à court et moyen terme (jusque dans les années 2030), paradoxalement, l'essentiel sera ce qui se passera dans chaque pays et non les objectifs assignés dans une approche top-down, contrairement à ce qu'on avait pu penser dans les années 1990. D'ailleurs, on le voit bien dans le cas de la Chine, il ne s'agit pas seulement de la société civile, ce peut être les intérêts économiques, les efforts technologiques et industriels, les questions de sécurité énergétiques, ... qui poussent à des politiques plus ambitieuses. Les gouvernements changent de politique, quand dans les démocraties une masse critique d'électeurs le souhaitent, mais aussi si le business vert, des intérêts économiques ou d'autres acteurs qui y sont favorables se font entendre.

Le processus onusien est-il inutile pour autant ? Nous ne le pensons pas. Il entérine ce qui se fait localement, il fournit une certaine transparence globale ; il met et maintient à l'agenda des questions cruciales qui tendent à être évincées ailleurs à la faveur d'autres priorités. Et il cherche à implanter un légalisme. Bien sûr, il fait aussi du "greenwashing", des coups de publicité sur des résultats déformés pour certaines ONG ou think tanks, il complexifie les débats parfois de manière aberrante (comme l'exemple de la comptabilité des forêts du Nord qui sert seulement quelques intérêts et lobbies l'atteste) . Soulignons un certain paradoxe : ce processus fait place à une *complexité nécessaire* pour poser des questions de fond, mais son déroulement et ses résultats sont *infiniment plus complexes que nécessaires* (lourdeur des procédures, ambiguïté des textes etc.).

Le processus a pu contribuer par les Guidelines, la discussion des mesures MRV etc., à la construction décisive de capacités locales, au développement d'une culture d'évaluation. L'échec même de Copenhague a conduit des pays à élaborer des politiques et des plans d'atténuation ou d'adaptation au changement climatique, à préciser des politiques domestiques. Il y a trois ans, on n'aurait pas anticipé les objectifs de réduction que l'Inde et la Chine ont avancés. Surtout, les COP sont le seul forum où peuvent exister et s'exprimer les pays les plus pauvres et vulnérables. Or, l'alliance de ceux-ci avec l'Europe s'est avérée déterminante pour obliger les Etats-Unis, la Chine et l'Inde à s'engager. Enfin, répétons-le : "les arènes climatiques restent des carrefours intéressants entre acteurs multiples, et, dans le bilan de ces quinze années de COP, le *off* a été sans doute plus fructueux que le *in*. La présence de la société civile et des *think tanks* a permis de lancer et de diffuser des idées, de débattre de questions qui n'ont pas (ou plus) d'autres forums d'envergure : développement (vert), modernisation (écologique), équité, responsabilité, solidarité mondiale.⁷⁴ Certes, les COP ont accompagné sans forcément beaucoup de discernement l'émergence du « *green business* » mais des solutions concrètes à la transition ont émergé, mûri, se sont affichées et échangées.

Juger une conférence comme Durban dépend donc de l'outil de mesure : ce qui est possible du point de vue de la Realpolitik, ce qui est nécessaire au regard du diagnostic scientifique et des exigences nécessaires pour éviter le seuil dangereux, sont deux points de vue qui mobilisent des métriques différentes et conduisent à des évaluations opposées. Les auteurs du Wuppertal Institute⁷⁵ remarquent qu'en termes de Realpolitik, Durban a fait le maximum : on est allé vers l'implémentation des Accords de Cancun. De plus, les Etats-Unis et les autres BASIC pensaient que l'Europe finirait par accepter une deuxième période d'engagement, sans obtenir

⁷⁴ Stefan Aykut & Amy Dahan, 2011, déjà cité.

⁷⁵ "On the Road Again. Progressive countries score a realpolitik victory in Durban while the real climate continues to heat up" by W.Sterk, C.Arens, F.Mersmann, H.Wang-Helmreich, T.Wehnert, Site du Wuppertal Institute, December 2011

d'accord pour une nouvelle feuille de route ; or, elle ne l'a pas fait, et elle a réussi dans une alliance avec les pays pauvres et vulnérables à arracher cette dernière aux grands émetteurs. De ce point de vue, c'est une avancée. Il faut donc se résoudre à constater que ce processus n'est pas proactif, il est avant tout réactif : il enregistre les initiatives et les intérêts qui se déploient, les contraintes qui s'exercent à toutes les échelles⁷⁶.

La politique climatique est à plusieurs échelles et à plusieurs vitesses. Malheureusement, la vitesse du convoi global est celle du véhicule le plus lent⁷⁷. Il faut donc encourager des regroupements pionniers qui poussent à aller plus vite, et pourraient créer un cercle vertueux. Un tel regroupement existe potentiellement avec le Dialogue de Carthagène. Reprendre le leadership pour l'Europe passera par le fait de favoriser les alliances volontaristes, pour les énergies durables, pour la coordination des marchés d'émission, pour les initiatives innovantes, etc., tout en mettant en œuvre ces politiques ambitieuses chez elle et en surmontant ses problèmes de gouvernance interne et d'unité politique.

CONCLUSIONS

1. Juger une conférence comme Durban dépend de l'outil de mesure : ce qui est possible du point de vue de la Realpolitik, ce qui est nécessaire au regard du diagnostic scientifique et des exigences nécessaires pour éviter le seuil dangereux, sont deux points de vue qui mobilisent des métriques différentes et conduisent à des évaluations opposées. Du premier point de vue, la feuille de route adoptée est un succès. Celui-ci ne garantit rien pour le futur et les véritables solutions et avancées doivent venir d'autres échelles, d'autres initiatives transversales, de l'ambition des politiques domestiques. Aujourd'hui, si le processus onusien n'est pas véritablement proactif, c'est une Plateforme d'échanges sur ce qui fonctionne et progresse. Il doit être un bon processus réactif qui entérine ce qui se fait localement, qui fournit une transparence globale et cherche à mettre de la légalité, qui maintient à l'agenda des questions cruciales qui tendent à être évincées .

2. Une fêlure stratégique entre Pays les Moins Avancés et Pays émergents s'est manifestée au cours de la négociation autour de la feuille de route proposée par l'Union Européenne. L'alliance réussie de cette dernière avec les pays pauvres et vulnérables doit devenir stratégique et l'Europe aurait des possibilités de reprendre le leadership du processus de négociations climatiques aux seules conditions qu'elle donne l'exemple sur ses territoires et qu'elle suscite et participe à des coalitions de plus grande ambition.

3. Le principal levier d'une réduction des émissions se situe dans la décarbonisation de notre économie, qui ne peut être obtenue qu'en améliorant beaucoup et le plus tôt possible l'efficacité énergétique et en modifiant fortement le bouquet énergétique en faveur des énergies renouvelables. Cela n'est pas une simple mutation technique. C'est une "grande transformation" analogue à celle que fut la révolution industrielle, qui doit nécessairement s'accompagner d'autres changements : culturels (habitudes de vie), sociaux (équité, et

⁷⁶ Voir Sergio Abranches: "It is not a proactive process. It is a responsive one. [...] Political decision respond to active interest groups, to economic constraints and inducements and to the domestic correlation". sur site Ecopolity

⁷⁷ Nous empruntons la métaphore du convoi aux chercheurs du Wuppertal.

empowerment des citoyens) et politiques (Etats forts et proactifs, large coopération internationale). Des changements qu'il convient d'anticiper, de planifier et de faire partager, comme un *nouveau contrat social*, susceptible de rendre cette transformation acceptable et désirable.

4. L'adaptation entre en interaction croissante avec la réduction des risques de catastrophes. Ces deux thématiques ont en commun d'englober à la fois des approches *top-down* et des approches *bottom-up*, qu'il reste à articuler : les premières peinent à atteindre "le dernier kilomètre", les populations les plus vulnérables ; à l'inverse, pour les projets très ancrés dans le local, il est toujours difficile de monter en échelle. L'évaluation constitue aussi un défi : les mesures prises ne pourront être jugées efficaces (ou pas), que par rapport à des événements futurs. Il manque donc des fonds spécifiques pour dépasser la temporalité limitée des approches par projet, et assurer un véritable processus d'apprentissage.

5. Le succès diplomatique du REDD+ n'est pas sans effets dans les pays du Sud. Dans un contexte de défaillance de l'aide au développement, il stimule des investissements significatifs pour développer connaissances, compétences et réformes forestières, et le champ de l'expertise forestière se renforce. Toutefois, les promesses ambitieuses en termes de réductions des émissions et de bénéfices sociaux ou environnementaux sont loin d'être garanties par les textes produits par la convention climatique, du fait de la complexité des problématiques enrôlées, des intérêts en jeu, et de la lourdeur du processus de négociations. Beaucoup sera déterminé localement. Enfin, les incertitudes majeures de financement hypothèquent sérieusement une mise en œuvre à grande échelle et sur le long terme.

Paris, le 12 Mars 2012.