



Le compromis de Cancun : Vertu du pragmatisme ou masque de l'immobilisme ?

Amy Dahan

Christophe Buffet, Aurore Viard-Crétat

RAPPORT DE RECHERCHE

Abstract – Après l'échec de Copenhague, ce texte passe en revue les résultats politiques de la Conférence de Cancun adoptés par un consensus surprenant et enthousiaste. Il analyse la nouvelle ère du régime climatique, marquée par l'avènement d'une approche d'engagements volontaires, sans traité ou objectifs contraignants, dans une perspective fragmentée et incrémentale. Le texte fait le point sur les nouveaux rapports géopolitiques à l'œuvre, sur le défi majeur de l'Atténuation, et sur la position des ONG confrontées à cette nouvelle donne. Enfin, il consacre une partie à l'étude détaillée de la question des forêts, considérée comme un laboratoire significatif du fonctionnement du régime climatique dans son ensemble.

The text revisits the political results of the Cancun Conference, which were adopted in a surprisingly enthusiastic consensus after Copenhagen's failure. It investigates the new era of climatic regime, marked with the advent of a voluntary commitment approach, without binding treaties or objectives, in a fragmented and incremental perspective. The text evaluates emerging geopolitical relations, mitigation as the major challenge, and NGOs positions in front of this new order. The final part is dedicated to scrutinize issues related to forests, considered as a significant laboratory of the whole climatic regime.

Keywords: climate governance, Cancun compromise, international regime, NGO, REDD

Le compromis de Cancun : Vertu du pragmatisme ou masque de l'immobilisme ?

*Amy Dahan*¹,

*Christophe Buffet*², *Aurore Viard-Crétat*³

Rapport de Recherche

Centre Alexandre Koyré

SOMMAIRE :

Introduction

I. L'ère post- Copenhague et les résultats de Cancun	p 3
a) Le bilan concret de la COP 16	
b) La nouvelle diplomatie des émergents	
c) L'hégémonie discrète Etats-Unis / Chine	
II. Les défis majeurs de l'heure	p 10
a) La barrière des 2°C et le défi de l'Atténuation	
b) Adaptation, Justice climatique et Développement	
c) Quel rôle pour la science ? Les services climatiques...	
d) L'avenir possible d'un régime fragmenté	
e) Quelle stratégie pour l'Europe ?	
III. Les ONG confrontées à la nouvelle ère du régime climatique	p 20
a) Gérer le "blues post-Copenhague"	
b) Enjeux de temporalité et positionnement des ONG : entre réalisme immédiat et objectifs de long terme	
c) Les ONG traversés par les rapports Nord-Sud	
IV. Annexe : Le laboratoire des Forêts	p 28
Quelques conclusions	p 39

¹ Directrice de Recherche CNRS, Centre Alexandre Koyré (CNRS-EHESS-MNHN), dirige l'équipe *Changement climatique, Expertise et Fabrication des Futurs*, à laquelle participent Michel Armatte (Paris-Dauphine, C.Koyré), 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 a été subventionnée par l'Institut Ecologie et Environnement (INEE) du CNRS que nous remercions vivement.

² Doctorant Centre Koyré - EHESS (2^{ème} année) Sujet : « Changement Climatique, ONG et Pays les moins avancés : expertise scientifique et enjeux politiques » <http://www.koyre.cnrs.fr/spip.php?article272>,

³ Doctorante Centre Koyré – EHESS (2^{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>,

INTRODUCTION

Après l'insuccès de la conférence de Copenhague et le désenchantement qui s'en est suivi, la COP 16 de Cancun sur le climat s'est préparée dans une morne indifférence. On n'attendait pas grand chose de cette réunion : ni nouveau grand traité contraignant, ni prolongement de la période d'engagement du Protocole de Kyoto, ni avancées spectaculaires. Le déroulement même de la COP fut globalement morose, notamment dans la partie *off* de la conférence, géographiquement éloignée du lieu où se déroulaient les négociations. Les procédures d'accréditation à la COP, pour les ONG, avaient été plus sélectives, et celles de sécurité, renforcées. Une impression de grand vide et d'attente régnait dans les *side events*, en particulier la première semaine. D'ailleurs, la presse et les médias français ont peu couvert l'événement. La surprise d'un accord final suscitant sur place un grand enthousiasme et une émotion réelle parmi les délégués en a été d'autant plus vive ; elle mérite explications et décodages. Où en est précisément le régime climatique ? A-t-on sauvé le climat, ou seulement le processus multilatéral ? Que nous enseigne cette étape sur l'évolution de la géopolitique des problèmes environnementaux ?

Nous commencerons dans une première partie par faire un bilan concret des résultats de Cancun, un récit des conditions géopolitiques de sa réalisation, et une analyse de ses béances. Nous aborderons, dans une deuxième partie, les perspectives à moyen terme d'évolution et les défis majeurs à venir: atténuation, place de l'expertise et évaluation des risques, architecture du régime climatique. Les défis posés aux ONG par la nouvelle ère du régime climatique font l'objet de la troisième partie. La quatrième partie a le statut d'une annexe consacrée à l'étude approfondie et détaillée de la question des forêts, considérée comme un laboratoire significatif et révélateur du fonctionnement du régime climatique.

I. L'ERE POST-COPENHAGUE ET LES RESULTATS DE LA COP 16 :

a) l'Accord de Cancun

Allons d'abord à l'essentiel : il faut admettre qu'à Cancun, aucun des enjeux fondamentaux pour la stabilisation du climat n'a été résolu, toutes les grandes décisions ont été renvoyées à l'année suivante à Durban. Il n'y a pas eu d'engagement clair et fort de réductions, pas de définition d'un traité possible post-Kyoto 2012. Seule, la voie d'un accord pour le REDD+ dans la lutte contre la déforestation (sans mention des droits des peuples indigènes ni de mesures MRV) semble être tracée, nous y revenons ci-dessous car les choses sont loin d'être si évidentes. Résumons les quatre grands piliers de l'Accord adopté à l'unanimité moins une voix, celle de la Bolivie :

1) L'accord reconnaît l'impératif de ne pas dépasser le seuil dangereux d'une augmentation moyenne planétaire de 2°C, et prend acte - officiellement cette fois - des engagements volontaires de réduction des émissions à 2020, tels qu'ils avaient été transmis par près de 80 pays après Copenhague. Ces engagements sont de nature disparate, formulés en termes de réduction absolue ou de diminution des émissions par unité de PIB, pour des années de référence et des GES différents .

*Les engagements des principaux pays émetteurs*⁴.

UE -20 % à -30 %

États-Unis -17 % (base 2005)⁵

Russie -15 % à -25 %

Japon -25 %

Canada -17 % (base 2005)

Chine Intensité carbone : -40 % à -45 % (base 2005)

Inde Intensité GES : -20 % à -25 % (base 2005)

Brésil -36 % à -38 % (base : trajectoire BAU 2020)

Objectif de réduction des émissions de GES nationales, base 1990, sauf mention contraire. Source : analyse CAS, d'après les données CCNUCC

L'Accord de Cancun évite de se prononcer sur différents indices impliqués par l'objectif des 2°, comme la concentration maximale d'équivalent carbone dans l'atmosphère (les ppm-, l'année de plafonnement des émissions, l'intervalle de réduction des émissions de GES pour 2050, etc. Il pose le principe d'une décroissance des émissions des pays développés "*as soon as possible*", en raison de leur responsabilité historique - ce qui a satisfait les PED ; et la décroissance de celles des pays en développement " plus tard, en raison de leurs impératifs de développement ", ce qui signifie néanmoins, pour la première fois, un engagement de réduction des pays émergents dans un futur encore indéterminé. Donc tous les pays, de manière différenciée, en particulier les deux principaux émetteurs Chine et Etats-Unis, auront à rendre compte de leurs émissions. Toutefois, ces engagements ne suffisent absolument pas à garantir l'objectif des 2°, comme l'a clairement établi l'*Emissions Gap Report* présenté à Cancun par un groupe d'experts sous la houlette du PNUE, et sur lequel nous reviendrons. **C'est dans cet écart que réside à notre avis le défi principal des négociations à venir.**

Au même moment, l'Accord de Cancun envisage un processus de révision et d'évaluation des objectifs, pouvant conduire à reconnaître le seuil dangereux comme étant non pas 2°C mais 1,5°C, suivant l'évolution des diagnostics de l'expertise scientifique, en particulier après la publication du 5ème Rapport du GIEC prévu fin 2013-2014. Cette possibilité de révision qui concerne tous les pays brouille elle aussi la dichotomie traditionnelle entre PED et pays développés. Il semble que la mention de 1,5° ait été ajoutée pour faire plaisir aux pays de l'AOSIS qui en avaient fait leur cheval de bataille.

2) L'Accord laisse de fait perdurer au moins jusqu'à Durban la poursuite des deux voies de négociations initiées à Bali en 2007 : LCA (*Long term Cooperative Action*) vers un futur nouvel accord, et KP (prolongation du Protocole de Kyoto) dont le principe est de poursuivre sans rupture la première période, en Janvier 2013. Toutefois, la confusion est ici à son comble. Non seulement, l'articulation des deux voies est très controversée : certains pays (par exemple l'Europe) envisageraient un KP 2^{ème} période, complété ultérieurement par un LCA impliquant les USA et les pays émergents, alors que d'autres pays (le Japon, la Russie..) ont déclaré exclure l'existence d'un KP seul, et n'envisagent qu'un LCA seul sans KP. De plus, on peut s'interroger sur les formes que souhaitent véritablement donner, à la nouvelle coopération climatique, des pays (USA, Chine, autres émergents,...) qui prônent les

⁴ Le tableau ci-dessous est emprunté à la Note d'Analyse n°213 (Février 2011) du Centre d'analyse stratégique : *De Kyoto à Durban : l'invention d'une nouvelle coopération climatique*, Dominique Auverlot et Blandine Barreau.

⁵ Soit, recalculé en base 1990, -3,67% pour les Etats-Unis, +0,24% pour le Canada, et +1,7% à +6,4% pour le Brésil d'après le US-Climate Action Network, <http://www.usclimatenetwork.org/policy/copenhagen-accord-commitments>

déclarations volontaires et unilatérales de réduction et rejettent les objectifs contraignants et les formes *top-down* qui ont caractérisé la gouvernance et le cadrage du régime climatique jusqu'à Copenhague. Ajoutons enfin que la discussion sur la pérennisation des outils économiques issus de l'ère Kyoto (marché du carbone, permis d'émissions, mécanisme de développement propre...) à une autre ère du régime climatique est pratiquement au point mort; en particulier, les mécanismes permettant de compenser des émissions de GES par des actions dans les pays en développement sont à l'ordre du jour de Durban.

3) L'Accord de Cancun stipule la création d'un Fond Climat Vert (*Green Climate Fund*), dont les mécanismes de gouvernance ont été très controversés et les attributions entre adaptation et atténuation, encore floues. Finalement, il sera géré pour les trois premières années par la Banque Mondiale. Comme l'Accord de Copenhague l'avait défini, l'objectif est toujours d'atteindre 100 milliards de dollars par an en 2020, et 10 milliards de dollars par an pour le *fast start* (de 2010 à 2012). Un comité d'évaluation est créé pour vérifier la réalité des engagements financiers des pays développés pris à Copenhague, et leur additionnalité à d'autres aides au développement. Des mécanismes supplémentaires ont été ajoutés cette année au Fond Vert (transfert technologique, Mécanisme de Développement Propre, MRV) qui mettent tous la priorité sur l'adaptation plutôt que sur l'atténuation, et insistent sur la construction de capacités dans les pays les moins développés ou bien en développement, et introduisent là aussi un processus de révision et d'évaluation des objectifs. Ces mécanismes sont loin d'être encore opérationnels. Un "Cancun Adaptation Framework" est établi pour gérer les actions d'adaptation, soutenir la gouvernance des NAPA (*National Adaptation Plans of Action*), les politiques appropriées, avec un Comité d'Adaptation à sa tête qui formulera des recommandations. Comment juger le statut et l'importance de cette "ambigüe adaptation", pour reprendre l'expression d'Olivier Godard⁶, qui s'est affirmée à Cancun ? Est-ce au détriment de l'atténuation ? Ce sera l'objet de la section (II. b).

4) Concernant le programme REDD+ sur les forêts du Sud, des décisions ont été prises. Mais la question du financement à long terme reste non résolue. Or, cette question est le point d'achoppement entre des conceptions fondamentalement opposées du mécanisme supposé réduire la déforestation : mécanisme de marché ou fonds publics, forêts naturelles avant tout ou indifféremment forêts et plantations industrielles, suivi et rétribution nationale versus rétributions locales, crédits compensant des émissions ou non... Aucune de ces options n'est tranchée. En attendant, les activités pilotes, accords bilatéraux et autres processus de préparation au REDD+ fleurissent sur les terrains nationaux. La façon dont le programme s'est construit, avec une évaluation financière centrée sur des résultats en termes de carbone plutôt que sur l'incitation en amont à des mesures politiques globales, porte la marque de l'architecture Kyoto ; cela le rend naturellement compatible avec le marché carbone, bien que cette option ne convainque pas tous les Etats. Les enjeux économiques du secteur forestier et le poids symbolique des forêts sont tels qu'on se dirige probablement vers un programme flexible, acceptant une gamme large d'activités et qui saura intégrer les différentes logiques et intérêts des Etats, afin d'obtenir un accord. Quant à la protection vertueuse des forêts, l'atténuation effective du changement climatique, et le partage des bénéfices avec les populations dépendantes des forêts, les résultats risquent d'être très variables, selon les contextes et aléas nationaux.

⁶ O. Godard (2010), Cette ambiguë adaptation au changement climatique, *Natures, Sciences, Sociétés* **18**, 287-297 (2010).

Au-delà de l'avancée symbolique que représente l'Accord de Cancun, quelle lecture doit-on avoir de ces tensions, voire de ces contradictions ? Comment caractériser la nouvelle ère post-Copenhague de coopération du régime climatique qui s'est dessinée ? Quelle est l'appréciation du risque climatique qui semble se profiler ? Avant de tenter de répondre à ces questions, arrêtons-nous sur la géopolitique révélée par le déroulement concret de la conférence.

b) la nouvelle diplomatie des pays émergents

Après l'échec de la COP 15 de Copenhague, le processus multilatéral onusien avait été si vivement attaqué, et de toutes parts, que sa survie a paru même en jeu. Suivant les points de vue, les responsabilités de l'échec étaient attribuées soit aux Etats-Unis, soit aux émergents, soit aux pays en développement dans leur ensemble, soit à un petit groupe de pays (principalement d'Amérique Latine) faisant de l'obstruction, soit encore aux faiblesses et erreurs de la présidence danoise. Plus profondément à notre avis, l'échec de Copenhague était suspendu au fait que la conférence devait pour la première fois traiter conjointement des émissions des pays développés et celles des pays émergents et que les deux principaux émetteurs, les Etats-Unis et la Chine, contestaient l'architecture fondamentale d'un futur traité contraignant. En revanche, l'Accord de Cancun, après celui obtenu sur la biodiversité à la Conférence de Nagoya quelques semaines plus tôt, redonne confiance dans les conventions onusiennes, au moins à tous ceux qui y participent car les opinions publiques et les médias sont restés eux plutôt indifférents. Quels sont les facteurs essentiels ou contingents de ce changement ?

De fait, une nouvelle diplomatie s'est affirmée spectaculairement à Cancun, plus transparente, plus attentive au dialogue, dans laquelle les pays émergents ont joué un rôle politique majeur. Soulignons avant tout la figure exceptionnelle de la présidente mexicaine, Mme Patricia Espinosa, actuelle Ministre des Relations Extérieures du Mexique. Au cours des mois précédant la conférence, elle l'avait préparé intensivement par des contacts bilatéraux ou multilatéraux tant avec les autres émergents qu'avec les pays développés. Elle a bénéficié du fait que le Mexique, membre du G20, de l'OCDE et de l'ALENA, jouissant d'une position privilégiée entre le Nord et le Sud, avait tout à gagner à un succès sur son territoire. Le président Felipe Calderon y a contribué par sa présence active lors de grandes assemblées plénières construites autour d'orateurs prestigieux - Lord Stern, des personnalités politiques -, et ouvertes à l'expression de tous. La Présidente a su éviter le piège qu'avait constitué à Copenhague l'arrivée au cours de la deuxième semaine, de ministres bien moins compétents que les négociateurs sur les enjeux précis des discussions, les dessaisissant de tous leurs efforts antérieurs. A Cancun, il n'y a pas eu de réunion des ministres *per se*. En revanche, chaque ministre nouvel arrivant était associé à un négociateur dans des binômes systématiquement Nord-Sud ; chaque *contact group* ainsi formé (il y en eut 7) a été investi de la mission de faire avancer un sujet de blocage. Cette stratégie s'est révélée fort efficace pour créer les conditions du consensus final.

De plus, il est clair que plusieurs pays émergents voulaient aider le Mexique. Jamais l'Inde, connue pour son intransigeance dans le processus⁷, n'a paru aussi conciliante. Elle a été également un moteur puissant des négociations. Le Ministre indien en remerciant les "deux déesses" de la conférence, c'est-à-dire la nouvelle Secrétaire Exécutive de la convention, la

⁷ Voir dans notre Rapport de Recherche Dahan, A., Aykut, S., Buffet, C. et Viard-Créat, A. (2010). Les leçons politiques de Copenhague : faut-il repenser le régime climatique ?, *Koyré Climate Series*, n°2, l'analyse de la position indienne sur les "budgets carbone", p 5-7.

costaricaine Mme Figueres, et la Présidente Mexicaine Mme Espinoza, a déclaré que "Dieu était désormais au Mexique" (!). Entre grandiloquence ou émotion (la déléguée de la Colombie notamment a bouleversé l'assemblée), les délégations ont toutes célébré, la dernière nuit, l'accord, comme un grand pas permettant de reprendre confiance et avancer. La Chine s'est félicitée des progrès réalisés, en particulier que le principe de responsabilité historique ait été inscrit dans l'accord et de *l'esprit constructif* qui avait régné. Expression reprise à l'identique par les Etats-Unis... !

On s'attendait à une certaine amertume des pays les moins développés, les plus vulnérables aux changements déjà en cours, qui exigent traditionnellement des efforts d'atténuation importants. Pourtant, après Grenade ou Tuvalu s'exprimant au nom de l'AOSIS, le Bangladesh a salué l'esprit de compromis des négociations, ajoutant que la perfection serait pour plus tard; une perfection que la Bolivie, seule voix discordante, était soupçonnée d'exiger. D'ailleurs, la Présidente a habilement usé de ses pouvoirs (dans le choix de l'ordre des prises de parole, ou dans la formation des binômes de négociateurs) pour casser la coalition de l'Alba des pays amérindiens (Venezuela, Colombie, Equateur, Bolivie) et isoler la Bolivie ; et ensuite déclarer l'accord adopté, alors que cette dernière refusait de s'y rallier. Cette situation inédite comporte des risques⁸, mais elle offre aussi une opportunité de transformer les règles de décision de la convention en instituant des majorités qualifiées, des droits de veto, *etc.*, comme dans d'autres assemblées de l'ONU et d'engager une réflexion sur une gouvernance renouvelée moins sujette aux blocages. Mme Espinosa a pris d'autres risques calculés. Par exemple, l'avant-dernier jour des discussions elle a choisi de ne pas transmettre à la séance plénière un projet de texte comportant une traditionnelle série d'options *entre crochets*, préférant rencontrer les délégations avant de faire élaborer, sous sa responsabilité, le texte final de l'accord. Elle a été remerciée par l'assemblée par une ovation sans précédent.

Plusieurs éléments avaient préparé en amont ce résultat. Depuis dix ans, on a assisté à une émergence de coalitions de pays en développement dans les négociations internationales qui constituent aujourd'hui un facteur important de la transformation du multilatéralisme (Audet 2009 et 2011). On ne peut plus ignorer le Groupe des PMA, l'AOSIS, l'alliance du BASIC, le Groupe Africain, mais aussi des coalitions plus informelles : Rainforest Coalition, la coalition informelle des Pays d'Amérique latine etc. A la lumière des attentes démocratiques des pays en développement, révélées dans le clash de Copenhague, la Présidence mexicaine est allée dans le sens d'une reconnaissance du rôle légitime de représentation politique de tous ces groupes et coalitions. La Présidence mexicaine et ses "pays amis" ont judicieusement choisi les angles possibles de la négociation : adaptation, financement et transfert de technologies vers les PED, construction de capacités dans les pays les moins développés, mécanisme REDD+. Des "*drafting groups*" techniques constitués à l'initiative des présidents de groupes de discussion entre pays ont orienté les négociations vers les éléments de consensus, désignant des rapporteurs "facilitateurs" chargés de synthétiser les débats, en évitant soigneusement le clash sur les objectifs de réduction contraignants qui, depuis Bali en 2007, faisaient l'objet de litiges récurrents entre les US et les nouveaux émergents.

Qui sont ces pays amis ? En fait, une initiative post-Copenhague, prise par la nouvelle Secrétaire Exécutive costaricaine de la convention et dont fait partie le Mexique, a beaucoup aidé (Audet & Bonin 2011)⁹: il s'agit de la création du "Dialogue de Carthagène pour l'action

⁸ La Conférence est régie par la règle du consensus, c'est-à-dire l'absence de voix négative. La Bolivie a informé qu'elle engageait un recours devant la Cour de Justice internationale.

⁹ René Audet et Patrick Bonin: Les Accords de Cancun face aux enjeux des négociations internationales sur le climat, *Vertigo, la revue en sciences de l'environnement, Débats et Perspectives*, n° 6, janvier 2011.

progressive", espace de discussion informelle entre une quarantaine de pays les plus favorables à un traité sur le climat au sein de l'UNFCCC¹⁰. Cet espace a l'immense avantage de regrouper des pays membres de toutes les principales coalitions¹¹, et son approche se veut essentiellement pragmatique : chercher à s'entendre sur les enjeux centraux, comme l'architecture des accords attendus, et laisser aux coalitions la responsabilité de négocier les détails. Par son existence même, le Dialogue de Carthagène contribuait à faire réapparaître la volonté politique d'aboutir au sein du multilatéralisme, en abandonnant le modèle repoussoir "club des puissances" de Copenhague, au profit d'un modèle de "dialogue des bonnes volontés". Mme Espinosa a su utiliser ce terrain favorable.

Un des points importants de blocage à Copenhague, celui des standards sur les mesures MRV (*measuring, reporting and verification of actions*) a été résolu grâce à la proposition de l'Inde et de l'UNFCCC, et l'attitude à la fois souple et positive sur ce point de la Chine et des Etats-Unis. En effet, la délégation indienne a introduit une Consultation internationale et Analyse (ICA) sur les mesures. Ainsi, les nations devront déclarer sous l'ICA leurs objectifs et présenteront des rapports périodiques sur la façon de les remplir. Contrairement à ce qui avait été évoqué à Copenhague, il n'y aura pas d'inspection ou de monitoring international, ni de pénalités. En revanche, les actions internationales comme les actions domestiques, soutenues financièrement, seront sujettes à des MRV standards qui devront être précisément définis. Tous ces *guidelines* devraient être finalisés pour la COP 17. Jairam Ramesh, le Ministre Indien de l'Environnement et des Forêts, a résumé les attentes : "*si le débat sur les règles MRV s'est concentré ces dernières années uniquement sur les actions d'atténuation des émissions de GES des pays en développement, il est aussi important que les règles MRV concernent non seulement les réductions des émissions des pays développés mais aussi les objectifs, le calendrier et la nature des transferts financiers et technologiques en faveur des pays en développement.*"

Il faut reconnaître que nous avons largement sous-estimé la force de l'attachement des pays en développement au cadre multilatéral de l'UNFCCC et comment une diplomatie très professionnelle, portée par le mouvement historique de déplacement du centre gravité de l'ordre du monde vers les nouveaux émergents, peut transformer des résultats assez mitigés en compromis mobilisateur, paré de toutes les vertus du pragmatisme . Le contraste avec Copenhague fut flagrant.

c) L'hégémonie discrète du couple Etats-Unis / Chine

Si l'Accord de Cancun est avant tout l'œuvre des pays émergents, les Etats-Unis sont loin d'en être les perdants. D'abord, les décisions prises à Cancun sont un prolongement du texte sur lequel le président Obama s'était entendu à Copenhague avec son homologue chinois et l'ensemble des BASIC. De plus, le Fond Vert Climat sera bien piloté par la Banque Mondiale, sur l'insistance de Washington et à l'encontre de ce que souhaitaient l'ensemble des PED. Enfin, la démarche des *pledge and review*, qui a été retenue à Cancun et semble s'imposer

¹⁰ Dialogue de Carthagène, 2010, *Third Meeting Meeting of the Cartagena Dialogue for Progressive Action* (Déclaration), 31 octobre au 2 novembre 2010, San Jose, Costa Rica.

¹¹ France, Angleterre et Belgique pour l'Union Européenne, Bangladesh, Ethiopie, Rwanda pour les PMA et le Groupe africain, Antigua et Barbuda, les Maldives et quelques autres pour l'AOSIS, Pérou, Chili, Costa Rica ... pour la coalition informelle des pays latino-américains; même le groupe Parapluie le plus hostile à une 2ème phase du KP est représenté par l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

pour l'avenir, est profondément conforme à leurs souhaits exprimés à Copenhague, mais implicites depuis des années.

Dans la discussion sur la prolongation du Protocole de Kyoto, le Japon a refusé de prendre des engagements pour une deuxième période du protocole. Il a été suivi publiquement par la Russie, l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande et la Turquie, plus quelques autres pays *off-the-record*. Était-ce un refus de tout engagement ? Sans doute pas, mais sûrement un refus catégorique si les émetteurs majeurs (Chine et États-Unis) ne prenaient pas eux aussi des engagements. Contrairement au sommet précédent, la Chine s'est payée le luxe d'une ouverture significative en annonçant sa volonté d'introduire des objectifs absolus de réduction d'émissions (et pas seulement des réductions d'efficacité énergétique) dans le cadre d'un traité légalement contraignant, à la condition d'avoir un soutien financier et technologique en compensation, et surtout à la condition expresse d'engagements d'autres pays dont les États-Unis. Condition qui ne risquait pas d'être remplie, mais qui mettait symboliquement l'avenir d'un traité post-Kyoto entre les mains de l'Amérique. Or, si la communauté internationale a monté la voix contre la position japonaise, elle n'a rien dit sur le refus américain prenant acte de l'état d'évidence que leur démocratie ne pourrait voter dans un proche avenir aucun traité contraignant. Le principal espoir qui semblait s'imposer à Cancun est un virage des États-Unis vers des technologies *low-carbon*, pour des raisons essentielles de compétition économique et d'intérêt national.

En effet, des études économiques rendues publiques lors du sommet de Davos estiment que les investisseurs mondiaux ont injecté l'an dernier 243 milliards de dollars dans les énergies propres¹². La Chine seule aurait investi 51,1 milliards, la plus grande part pour un seul pays, et représente plus du cinquième de ces investissements. Elle se place en tête des technologies des énergies renouvelables à un niveau tel que l'Administration Obama s'en inquiète et songe à porter devant l'OMC la question des subsides de l'État chinois à l'éolien ; et la Commission Européenne soulève des objections quant à l'accès aux terres rares de Chine et autres éléments utilisés dans le solaire ou les voitures électriques. La Chine est en train de préparer un nouveau plan quinquennal qui devrait donner une indication claire de sa détermination à devenir une puissance mondiale dans le domaine des énergies propres. Il est d'ores et déjà évident qu'elle se concentre sur des programmes et des politiques d'énergies vertes plutôt que sur des objectifs de réduction. Jonathan Lash du World Resource Institut - *think tank* environnementaliste proche de l'administration démocrate - a d'ailleurs déclaré qu'il n'y avait pas lieu de s'inquiéter sur le respect des engagements de réduction de la Chine, vu son intérêt commercial massif dans les nouvelles technologies énergétiques et sa plus grande facilité à les implanter chez elle, alors que les pays développés ont à reconvertir leurs infrastructures. Il y a peut-être davantage à s'inquiéter des désastres écologiques ou environnementaux en Chine (problème de l'eau, pollutions) qui accompagnent sa course au développement. On peut dire que le couple États-Unis /Chine très préoccupé des questions de compétitions économique et technologique est généralement peu porteur du discours environnemental global ou des enjeux de la crise écologique planétaire.

C'est dans cette perspective de compétition économique féroce entre les deux plus grands émetteurs mondiaux qu'il faut apprécier que la technologie du CCS (*Carbon Capture And Storage*) ait été reconnue à Cancun comme redevable du Mécanisme de Développement Propre, en dépit des réticences de plusieurs pays et de l'opposition des ONG, inquiètes des

¹² Bloomberg, New Energy Finance au Forum de Davos. International Herald Tribune, Davos Special Report, 26/01/2011.

risques écologiques mal évalués de la séquestration du carbone dans les couches géologiques terrestres ou océaniques. Cette technologie serait, selon la plupart des scénarios énergétiques en particulier celui de l'AIE, indispensable à la Chine pour atteindre des objectifs ambitieux de réductions des émissions à l'horizon 2050. Seul le scénario 450 ppm de Greenpeace, présenté à Poznan en 2008, a prétendu jusqu'à ce jour pouvoir s'en affranchir.

En résumé, la démarche *bottom-up* d'engagements volontaires apparue à Copenhague semble s'imposer durablement ; elle éloigne - au moins pour quelques années - la perspective d'un accord contraignant international que récusent les Etats-Unis et les grands émergents, tandis que la perspective d'une prolongation du Protocole de Kyoto devient de moins en moins plausible¹³. Comme nous l'avons précédemment écrit, Copenhague marque bien la fin d'un cycle, nous sommes entrés dans une nouvelle ère du régime climatique.¹⁴

II. LES DEFIS MAJEURS DE L'HEURE

Nous l'avons souligné dès l'entrée de ce texte : l'écart entre les engagements volontaires de réduction des émissions et ce qui est exigé aujourd'hui par la science pour ne pas dépasser la barrière dangereuse des 2° C est le défi majeur de tout le régime climatique. Si l'on accorde une importance réelle au *risque* climatique, l'effort d'atténuation est bien le point crucial. Que le changement climatique ne relève pas du paradigme des problèmes de pollution, comme une vague critique l'a souligné après l'échec de Copenhague¹⁵, que cet effort doive s'inscrire dans une stratégie d'ensemble, cohérente et globale, de transition vers des économies moins carbonées, voire à plus long terme vers une civilisation décarbonée, voilà un constat de plus en plus partagé. Néanmoins, pour le moment, rien n'a véritablement émergé comme vision novatrice à la hauteur de cette mutation.

a) La barrière des 2° C et le défi de l'Atténuation

Comme nous l'avons déjà noté l'an dernier, un hiatus croissant inquiétant se manifeste entre d'une part, l'expertise scientifique alarmante¹⁶, construite autour de chiffres-clés, de seuils et de budgets carbonés, qui présuppose une gouvernance mondiale efficace et correspond à une approche top-down du problème climatique à l'échelle planétaire ; et d'autre part, l'approche bottom-up, confirmée de Copenhague à Cancun, qui préconise des politiques nationales et pas d'objectifs contraignants. L'article deux de la Convention Cadre avait introduit l'idée d'un seuil de réchauffement « dangereux » et établit une relation particulière entre expertise et processus politique ; imbriquée dans le

¹³ Néanmoins, l'adoption formelle de l'approche "pledge and review" constituerait potentiellement une entorse à la logique de la Convention-cadre de 1992 et exigerait une refonte juridique. L'abandon de fait du protocole de Kyoto demande aussi a priori une refonte juridique importante.

¹⁴ Voir Dahan & al (2010) déjà cité et S.Aykut & A.Dahan (2011) Le régime climatique avant et après Copenhague: Sciences, Politiques et le seuil des deux degrés, *Natures, Sciences, Sociétés* (2011), n°2, à paraître.

¹⁵ Ces auteurs ont été souvent très critiques à la fois du protocole de Kyoto et du cadrage scientifico-politique du problème, Voir le Hartwell Paper, voir articles de M.Hulme, S.Jasanoff, U.Beck dans le numéro spécial de la Revue *Theory, Culture & Society* 2010, (SAGE) Vol 27 (2-3). ou encore le papier d'Elinor Orström Ostrom, E. (2009). "A polycentric approach for coping with climate change." World Bank Policy Research Working Paper 5095.

¹⁶ Voir le rapport « The Copenhagen Diagnosis », mis en ligne quelques jours avant la conférence de Copenhague (Allison et al., 2009). Les contributeurs sont tous très proches du GIEC .

processus, l'expertise était appelée à préciser son niveau d'ambition. Dans le nouveau cycle depuis Copenhague, l'expertise se voit attribuée une tâche de suivi des politiques et de réévaluation régulière du seuil à respecter¹⁷ ce qui lui confère un rôle de garde-fou, et accroît la pression qui pèse sur elle.

Le rapport présenté à Cancun, intitulé *The Emissions Gap Report*¹⁸, cherche à évaluer l'écart entre les promesses d'engagements post - Copenhague et la volonté de ne pas dépasser la barrière des 2°. Il a été préparé par un groupe de 33 scientifiques issus de 25 institutions venant de 15 pays différents, le tout sous la houlette de l'UNEP qui est apparu à cette occasion comme un acteur majeur, très engagé dans le processus. On y retrouve les noms de Joseph Alcamo, Bert Metz, Bill Hare (Postdam Institut), Jason Lowe du Met Office, etc; plusieurs d'entre eux ayant eu des responsabilités de premier plan dans le 4^e Rapport du GIEC (par exemple Bert Metz a dirigé le groupe 3).

Le raisonnement utilisé dans le rapport et qui s'impose de plus en plus couramment dans la littérature scientifique (voir *Nature*) est celui en stocks de CO₂ plutôt qu'en flux ; il se focalise sur l'ensemble des émissions cumulées dans l'atmosphère à un horizon donné. Pour rester dans les clous des 2°C, l'important est alors de ne pas dépasser une certaine quantité d'émissions cumulées en 2050. Or, Il existe différents "chemins" ou "trajectoires" (*pathways*) pour arriver au même point d'émissions cumulées, et ces chemins présupposent des pics d'émissions annuelles plus ou moins proches, plus ou moins hauts, suivis de baisses plus ou moins brutales ou tendanciennes. Pour évaluer les niveaux d'émissions cohérents avec les températures limites, le rapport a considéré deux groupes de trajectoires : i) celles produites par des modèles d'évaluation intégrée (integrated assessment models IAM) qui simulent le système énergie-économie y compris le renouvellement des infrastructures énergétiques ; ii) des trajectoires provenant de scénarios stylisés et idéalisés, qui ne modélisent pas explicitement tout le système énergétique et ses transformations, mais sont utiles pour mieux comprendre les taux théoriques de réductions d'émissions et l'ampleur des "émissions négatives" nécessaires pour être cohérent avec les températures limites. Le Rapport synthétise les résultats de 223 trajectoires produites par 15 groupes de modélisation de différents pays et s'appuie sur une communauté épistémique de modélisateurs de ces problèmes ayant une longue et solide tradition d'échanges scientifiques. Pour ne pas dépasser le seuil des deux degrés en 2050, tous les scénarios prévoient des pics d'émissions avant 2020 et impliquent des réductions en moyenne de 3% par an.

Pour aller à l'essentiel, voici quelques chiffres du rapport :

- Aujourd'hui, les émissions annuelles mondiales sont de 48 Gt CO₂ par an. Les scientifiques estiment à 44 Gt CO₂ par an, la quantité maximum des émissions annuelles, en 2020, pour ne pas dépasser la barrière des 2°C ;
- Or, la trajectoire BAU (business as usual) nous conduirait à 56 Gt CO₂ en 2020 ;
- Il faut donc réduire de 12 Gt CO₂ par an ; ce qui est beaucoup, puisque cela représente près du quart des émissions annuelles mondiales actuelles.
- Les engagements volontaires de Copenhague nous amènent à 49 Gt CO₂ par an, dans le cas le plus favorable, c'est-à-dire celui où les engagements des pays sont tous

¹⁷ Article 12 de l'Accord de Copenhague.

¹⁸ UNEP, *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

respectés - sans passager clandestin - et où ils se situent tous au maximum de la fourchette annoncée ;

— Ce qui signifie qu'on aurait réduit de 7 Gt, et qu'il faut encore gagner 5 Gt CO₂ par an.

En ce qui concerne la barrière de 1,5°C, les trajectoires pour 2020 sont presque identiques à celles associées à la barrière de 2°, mais elles s'infléchissent beaucoup à partir de 2030 et exigent des réductions supplémentaires fortes. En particulier le Rapport souligne que le CCS serait indispensable pour cet objectif. La suite du Rapport explore les trajectoires possibles les plus confortables, mais cohérentes pour gagner cette marge nécessaire et analyse les incertitudes de ces résultats. Finalement, le *Gap Emissions Report* confirme l'insuffisance de l'Accord de Copenhague qui a été entériné à Cancun, donne des espoirs en disant que c'est encore faisable, où il faut investir et comment réorganiser le secteur énergétique etc. Il souligne par exemple que le Protocole de Kyoto demandait moins à l'Europe que ce qu'elle s'était engagée initialement à réduire (30% d'ici 2020). Le Rapport présenté dans un side-event bondé, présidé par Achim Steiner de l'UNEP, a eu une énorme résonance. De nombreuses personnalités se sont félicitées de ce rappel à l'ordre des experts et l'UNEP s'est affirmé, comme acteur majeur. Néanmoins, répétons-le, toutes les décisions relatives à l'atténuation, et celles qui concernent la pérennisation des instruments économiques de Kyoto ont été remises à plus tard....

L'Agence Internationale de l'Energie (AIE) a présenté également à Cancun son *Energy Outlook 2010*, entièrement focalisé sur les liens entre questions énergétiques et changement climatique. Deux messages principaux émergeaient :

— Nous sommes dans un moment d'énorme incertitude sur les marchés de l'énergie : le temps du pétrole pas cher est terminé, le gaz va prendre une importance croissante, toutes les technologies vont se déployer. Il faut investir massivement et tout de suite dans le secteur des énergies propres, agir très fortement en faveur des renouvelables. Le message n'a jamais été aussi pressant de la part de l'AIE : sinon, ce sera très difficile de ne pas dépasser les 2°, car ce seuil nécessite de doubler deux fois consécutivement les réductions, d'abord entre aujourd'hui et 2020, puis entre 2020 et 2035.

— Le CCS est un enjeu crucial, car la Chine va avoir besoin encore longtemps de son charbon. Il jouera un rôle déterminant à la fin de la 2^{ème} période. L'AIE plaide nettement pour qu'il soit intégré au mécanisme MDP. Elle préconise l'ouverture immédiate en Chine d'usines expérimentales suivies rapidement d'usines opérationnelles. Elle pressent aussi que la Chine deviendra le leader mondial des *low-carbon* technologies. Dans l'ensemble, l'AIE est moins optimiste que l'équipe du *Gap Emissions Report*, mais leurs chiffres et conclusions convergent.

b) Adaptation, justice climatique et développement

Le bloc des grands émergents est traditionnellement éloigné de tout le discours environnemental porté par les ONG sur la crise écologique planétaire ou sur la synergie des crises : biodiversité, climat, sécurité alimentaire, limitation des ressources. A Copenhague, le problème climatique était apparu, pour la première fois aussi crûment, non pas tant un problème environnemental qu'un problème de décarbonisation du capitalisme, mettant en jeu dans cette transformation des intérêts économiques concurrentiels énormes et des enjeux énergétiques vitaux. Le temps de la *realpolitik* a paru s'imposer. Avec ce dernier, les

questions d'adaptation, en liens (pas toujours clairs) avec celles de développement, ont été reléguées au second plan. A Cancun, en revanche, l'adaptation a été l'un des sujets principaux de discussion, avec les forêts, en partie à cause de l'effet de "lock-in"¹⁹ du Japon, qui avait verrouillé toute discussion sur les réductions des émissions dans le cadre Kyoto dès l'ouverture de la COP. Il convient ici de revenir sur certains enjeux que recouvre le terme d'adaptation.

La Convention Climat évoque l'adaptation à la fois sous l'angle naturel et sur des aspects de solidarité Nord-Sud : l'angle naturel est présent dans l'objectif de la Convention, focalisé sur les réductions pour stabiliser "les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Il conviendra d'atteindre ce niveau dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques"²⁰. Par ailleurs, l'article 4 stipule que les pays développés doivent soutenir les pays les plus vulnérables (Art. 4.4), les pays les moins avancés (Art. 4.9) et les pays qui rencontrent des "préoccupations spécifiques " (Art. 4.8), sous forme d'une liste de 9 critères. Or, l'un de ces critères concerne "les pays dont l'économie est fortement tributaire soit des revenus de la production, de la transformation et de l'exportation de combustibles fossiles et de produits apparentés à forte intensité énergétique, soit de la consommation des dits combustibles et produits". Cet article porte donc la marque des pays producteurs de pétrole, qui incluent volontiers les "mesures de ripostes" (pour faire face à une baisse des revenus pétroliers) dans la notion d'adaptation. Cette stratégie se poursuit, suivie très scrupuleusement par le CAN, attentif à toute formulation qui "détourne les fonds nécessaires pour protéger ceux qui sont en danger face au changement climatique". La coalition s'est ainsi félicitée durant les négociations à Cancun que la Présidente du groupe sur les actions à long terme (AWG-LCA) ait supprimée la référence aux mesures de riposte dans une nouvelle version d'un texte à adopter²¹.

La stratégie des pays pétroliers joue sur le fait que la notion d'adaptation souffre d'un manque de définition claire. Parmi les différentes définitions existantes, celle proposée par le GIEC dans son rapport de 2001 reste très large : l'adaptation est définie comme "l'ajustement des systèmes naturels ou humains en réponse à des stimuli climatiques présents ou futurs ou à leurs effets, afin d'atténuer les effets néfastes ou d'exploiter des opportunités bénéfiques". Or, les effets du changement climatique sont multiples, avec de nombreuses thématiques, (eau, écosystèmes, production alimentaire, côtes, santé, etc), une exposition à des risques de nature et d'amplitude variables suivant les régions (stress hydrique, inondations, vagues de chaleur, etc.), des enjeux différents suivant les échelles (régionale, nationale, communautaire, etc.), des contextes plus ou moins favorables à l'élaboration de diagnostics et de solutions à mettre en œuvre, etc. Conceptualiser l'adaptation est donc d'une extrême complexité, mais les recherches pour définir un cadre précis sont récentes. Le sujet a longtemps été minoré dans les discussions pour de multiples raisons qu'évoque notamment Michel Damian²². Parmi celles-ci, le refus d'anticiper l'échec des politiques de réduction rendait le sujet de l'adaptation difficile à aborder. Par ailleurs, les pays du Nord ont longtemps craint d'ouvrir des revendications politiques exigeant des compensations pour les pays du Sud. Ces revendications renvoient à l'idée de réparation de la dette écologique contractée par le Nord et

¹⁹ Effet d'annonce publique qui vise à s'enfermer dans une position qui n'est alors plus négociable.

²⁰ Convention-Cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques, Nations-Unies, 1992, FCCC/INFORMAL/84 GE.05-62221 (F), p. 5

²¹ CAN (2010, 8 décembre), "Adaptation: fin du jeu", *ECO* n°8

²² Damian, M. (2007). Il faut réévaluer la place de l'adaptation dans la politique climatique. (E. S. NSS Dialogues, Éd.) *Natures Sciences Sociétés*, 4 (15), pp. 407-410

restent effectivement bien présentes. Il nous semble néanmoins qu'elles tendent à être recouvertes par un discours portant l'adaptation sur le terrain plus consensuel du développement et de la solidarité Nord-Sud. Il ne s'agit alors plus de calculer le montant d'une dette du Nord – avec toutes les difficultés méthodologiques que cela comporte - mais d'évaluer les besoins des populations du Sud pour faire face aux conséquences du changement climatique.

S'il existe bien des liens forts entre adaptation et développement, les deux notions ne sont pas strictement équivalentes. De nombreux exemples vont à l'encontre d'un discours qui avance que l'adaptation revient à favoriser le développement – et en particulier le développement mesuré par un niveau de PIB. A l'échelle locale, il existe des sociétés traditionnelles qui ne répondent pas aux critères de "développement", mais qui s'avèrent disposer de capacité de résilience. Par exemple, la communauté Singas en Papouasie Nouvelle Guinée a refusé le plan national d'adaptation qui lui imposait de déplacer le village sur les collines environnantes pour limiter les risques inondations de la rivière Markham : ses savoirs traditionnels (méthodes de construction, liens sociaux, planification de l'utilisation des terres, dispositifs d'alertes précoces, etc.) lui permettent de vivre *de* la rivière et *avec* ses aléas²³. De manière plus générale, Alexandre Magnan²⁴ souligne les travaux de N. Brooks, W.N. Adger et P.M. Kelly qui comparent une soixantaine de pays à développement faible à modeste²⁵ : ceux-ci montrent que la vulnérabilité n'est pas directement corrélée à la richesse nationale, ce qui sous-entend que les capacités en termes économique et technologique ne peuvent suffire à expliquer toutes les dimensions de l'aptitude à réagir à une crise et à anticiper les prochaines.

Le glissement sémantique conduit également à la notion d' "additionnalité", qui vise à mobiliser des fonds supplémentaires aux Aides Publiques au Développement (APD). Les ONG insistent sur cette notion pour deux raisons : les APD déjà insuffisantes pour remplir leurs objectifs initiaux, ne permettront pas de faire face aux vulnérabilités supplémentaires dues au changement climatique. En second lieu, les ONG craignent qu'une partie des APD soient "détournées" vers les enjeux environnementaux et que certains projets fassent l'objet d'un double comptage – à la fois au titre des APD et au titre de la lutte contre le changement climatique²⁶. Le "Fonds Vert" décidé à Copenhague et validé à Cancun peut représenter une avancée en ce sens, mais son financement n'a pas pu faire l'objet d'un accord. Il existe déjà quatre Fonds dédiés à l'adaptation²⁷, mais pour de multiples raisons (complexité d'accès, manque de financement, désaccords entre les Etats...) ceux-ci ont approuvé jusqu'ici moins de 250 millions de dollars de projets²⁸ alors que la Banque Mondiale estime les besoins

²³ Kelman, J. M. (2008). Living with Floods in Singas, Papua New Guinea. Dans N. U. Rajib Shaw, *Indigenous Knowledge for Disaster Risk Reduction: Good Practices and Lessons Learned from Experiences in the Asia-Pacific Region* (pp. 46-51). Bangkok: United Nations - International Strategy for Disaster Reduction

²⁴ Magnan, A. (2009, Décembre). Proposition d'une trame de recherche pour appréhender la capacité d'adaptation aux Changements climatiques. *Vertigo*, 9 (3), pp. 1-20

²⁵ Brooks, N., Adger W.N., Kelly P.M. (2005). The determinants of vulnerability and adaptive capacity at the national level and the implications for adaptation. *Global Environmental Change*, 15, pp. 151-163

²⁶ Voir par exemple : Oxfam, RAC (2010), Quai des brumes : suivi des promesses de la France en matière de financements pour le changement climatique

²⁷ Trois sous l'égide de la Convention (Fonds pour l'environnement mondial, Fonds pour les Pays les Moins Avancés et Fonds spécial pour les changements climatiques (FSCC) et un sous l'égide du Protocole de Kyoto (Fonds pour l'adaptation). Hormis le FEM, les trois autres Fonds ont été initiés à la suite de l'Accord de Marrakech en 2001

²⁸ Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie (IEPF) – Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), (2010, novembre), Guide des Négociations, p. 92

immédiats entre 9 et 41 milliards de dollars par an²⁹. Certains s'interrogent donc sur la pertinence d'un nouveau Fonds, tels que Neil Bird, chercheur à l'Overseas Development Institute (ODI) : "on pourrait se demander quelles évaluations ont été conduites sur la dernière initiative majeure au niveau international pour les Pays les Moins Avancés – les Programmes d'Actions Nationales sur l'Adaptation (PANA) - avant de s'engager à nouveau sur un exercice de la même nature".

Avant l'opérationnalisation du Fonds Vert, l'Accord de Copenhague stipulait que des *fast start* devaient procurer 30 milliards de dollars aux PMA sur la période 2010-2012, et ce de manière équilibrée entre réduction et adaptation. Outre l'enjeu des montants effectivement avancés par chacun des Etats de l'Annexe I, le fait que cet équilibre est pour l'instant non respecté a fait l'objet de critiques, en particulier de la part d'Oxfam lors de *side-events* ou de communiqués³⁰. Or, que ce soit de la part des Etats ou de l'ONG, il est important de souligner qu'il s'agit d'un positionnement politique déconnecté de tout fondement scientifique, ce qui contraste avec la plupart des discussions conduites lors des COP. En effet, comment déterminer pour les PMA le meilleur équilibre entre réduction (*leurs* efforts de réduction de surcroît) et adaptation, entre enjeux immédiats et enjeux de long terme ?

Le manque de définition de l'adaptation présente donc une ambivalence. Comme le note l'ONERC, il s'agit d'un frein pour prendre des mesures concrètes : "la notion d'adaptation demande encore à être affinée pour rendre ce concept vraiment opérationnel"³¹. En revanche, ce flou représente également une forme de consensus mou qui permet la poursuite de discussions. A l'instar du "développement durable", l'adaptation semble donc pour l'instant une "formule" au sens où l'entend Alice Krieg-Planque : "un ensemble de formulations qui, du fait de leurs emplois à un moment donné et dans un espace public donné, cristallisent des enjeux politiques et sociaux que ces formulations contribuent dans le même temps à construire"³². Comme le souligne enfin Olivier Godard, l'aspect le plus crucial reste de définir les conditions politiques et économiques pour affecter les moyens disponibles entre réduction (des plus grands émetteurs) et adaptation : la réflexivité et le débat public seraient alors un "test très significatif de la ligne réelle de partage entre solidarité et responsabilité individuelle dans nos sociétés"³³.

c) Quel rôle pour la science ? Les services climatiques...

Après le Climategate (vol de correspondances électroniques des climatologues de l'Université d'East Anglia) en Novembre 2009, puis l'échec de Copenhague, l'année 2010 a été marquée par une vague d'attaques violentes contre le GIEC, son mode de fonctionnement, les erreurs qu'il aurait laissées passer dans le 4ème Rapport, plus fondamentalement à l'encontre de sa position jugée alarmiste, et du rôle qu'il aurait joué dans le cadrage scientifique et politique du problème sur la scène internationale. Nous ne reviendrons pas ici sur l'analyse de ces épisodes

²⁹ Rapport sur le développement dans le monde 2010, Banque internationale pour la reconstruction et le développement et Banque mondiale, 2010, Washington, DC.

³⁰<http://www.oxfam.org/en/pressroom/reactions/oxfam-reaction-eu-report-announced-cancun-fast-start-financing>

³¹ Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique (ONERC), (2007). Stratégie Nationale d'Adaptation au changement climatique, la Documentation Française, p.17

³² Krieg-Planque, A. (2010). La formule "développement durable" : un opérateur de neutralisation de la conflictualité. *Langage et société*, 4 (134), p. 5-29

³³ Godard, O. (2010). Cette ambiguë adaptation au changement climatique. *Natures Sciences Société* (18), p. 287-297

qui font l'objet de plusieurs textes par des membres de notre équipe³⁴, et sur le rapport de l'Inter Academic Council qui a globalement rendu hommage au travail du GIEC et suggéré des améliorations à son fonctionnement. Cette vague très critique semble, au moins provisoirement, calmée ; ce qu'on désigne par le "climatoscepticisme" a été totalement absent de la Conférence de Cancun, au moins sous une forme explicite.

Pourtant, nous avons constaté que la présence de la science ou des scientifiques du GIEC dans la COP, dont on avait rendu compte assez précisément dans notre Rapport sur la COP 14 de Poznan, était nettement en retrait. Il y a bien eu le *side-event* annuel des climatologues anglais du Hadley Center, mais devant un auditoire dispersé. Les membres de la direction du GIEC se faisaient très discrets, l'un d'eux nous a confié qu'on l'avait même dissuadé d'aller à Cancun, un lieu principalement politique où les scientifiques n'ont que faire. C'est comme si, blessés par les critiques qui ont souligné leur proximité avec le processus politique, les scientifiques refabriquaient les frontières et prenaient leurs distances. Ceci est inquiétant car, si le régime politique incrémental des engagements volontaires s'impose (voir section ci-dessous), il faudra bien que le processus organise ou suscite des deadlines, avoir des moments où l'on mesure le chemin parcouru et celui qui reste à parcourir, sinon un tel régime ne peut que dissoudre les enjeux, brouiller la visibilité des acquis et des obstacles, et masquer les immobilismes.

L'offensive de réenchâtement de la science est venue de là où on ne l'attendait pas: la présentation au Pavillon américain, en continu, d'un projet conjoint Google Earth, Nasa, USAid, et NOAA sur les services climatiques. Entre Science, Communication et Business, le projet présentait des modèles numériques et des logiciels particulièrement fascinants et conviviaux de monitoring de la Terre, de descente des échelles, de prédiction d'événements extrêmes climatiques, de visualisation et de scénarisation des événements climatiques passés (pluies et inondations au Pakistan, en Colombie). La perspective est celle d'un rapprochement météorologie-climat à un horizon temporel de 2020. Et le message est explicite : nous Américains, avons la meilleure science au monde et la plus puissante ; nous allons investir 100 millions de dollars par an pour établir des services climatiques d'une nouvelle génération dans les pays en développement qui en sont dépourvus. Nous concentrons nos recherches sur les services climatiques, pour aider les pays vulnérables à s'adapter et se protéger des désastres et des événements extrêmes, nous développons les interfaces avec les responsables politiques qui seront ainsi à même de prendre les bonnes décisions pour gérer les risques. Les nouvelles technologies numériques de communication nous permettront (via téléphones portables, autres techniques vidéo ou réseaux sociaux) d'associer les populations locales à la surveillance de leurs territoires (montée de crues, sécheresses...). Voilà des efforts concrets et tangibles pour une adaptation pragmatique ! L'objectif est donc l'adaptation des plus vulnérables aux risques à court et moyen terme des événements climatiques, sans même qu'il soit nécessaire de préciser s'il s'agit d'adaptation aux aléas naturels ou à des risques dus à l'effet de serre anthropique.

d) L'avenir possible d'un régime fragmenté

Un régime international, volontaire et relativement lâche, tel qu'on le voit se profiler aujourd'hui, peut-il évoluer, gagner en autorité et aboutir à ce que des pays de plus en plus

³⁴ Voir S.Ayikut & A.Dahan, Le régime climatique avant et après Copenhague : Sciences, Politiques et le seuil des deux degrés, *Natures, Sciences, Sociétés*, 2011) **2**, à paraître. ; et S.Ayikut, J-B Comby et H.Guillemot, à paraître.

nombreux acceptent des objectifs plus ambitieux et une juridiction contraignante, pour être en phase avec ce que la science indique ? Cette question est l'objet d'un papier de D.Bodanski³⁵ et E.Diringer, présenté dans un side event à Cancun par le Pew Center on Global Climate Change. Les auteurs commencent par multiplier les exemples de régimes internationaux portant sur diverses questions d'environnement (et même de droits de l'homme que nous ne mentionnerons pas ici) qui ont connu des processus progressifs d'approfondissement, d'élargissement, de légalisation ou d'intégration. Mentionnons quelques cas :

- dans le domaine de la lutte contre les pesticides et les substances chimiques, les Etats ont commencé par négocier des instruments volontaires et limités à la fin des années 1980. Ce n'est qu'en 1998, que la procédure PIC (prior informed consent) à propos de la circulation et de l'exportation de ces produits est devenue un traité légalement contraignant, à la Convention de Rotterdam ;
- une même évolution concerne le contrôle et le transport des déchets, commençant avec un engagement volontaire en 1989 ;
- idem encore pour le régime régulant la pollution en Mer du Nord ;
- en revanche, une autre Convention, la Convention internationale sur les espèces menacées (Cites) a évolué, différemment, à travers l'établissement de nouvelles institutions et de nouveaux mandats, plutôt que par le renforcement des structures de pouvoir initiales ;
- certains régimes légaux peuvent commencer avec des standards très généraux, comme par exemple celui des Conventions Ramar sur l'utilisation des zones humides, avant de se préciser et se judiciaireiser, processus qui a nécessité plusieurs années ;
- il y a aussi des possibilités d'élargissement en nombre de pays ou en compétences;
- des procédures d'abord optionnelles peuvent façonner le chemin ultérieur d'évolution (exemple du Traité de l'Antarctique) ;
- des accords régionaux peuvent devenir des modèles pour des accords globaux.
- une autre dimension intéressante d'évolution est celle de l'intégration. Ainsi le Protocole de Gothenburg en 1999 a adopté une approche intégrée multi-pollutions, unifiant trois protocoles antérieurs séparés (composés organiques volatiles, oxydes de nitrogène, dioxydes de soufre) ;
- enfin, l'évolution peut aussi se faire simultanément selon de multiples dimensions. C'est le cas du Protocole de Montréal qui a adopté des régulations de plus en plus contraignantes pour sortir progressivement de l'utilisation des substances destructrices de la couche d'ozone, tout en adoptant en même temps un mécanisme financier pour soutenir les actions dans les PED. C'est enfin le cas des accords sur le commerce international qui ont connu une intégration croissante depuis le Gatt jusqu'au traité de l'OMC.

En examinant la question du climat et en retraçant l'évolution du régime climatique, les auteurs notent que depuis 1995, en 15 COP et 5 MOP (des Parties au KP), plus de 350 Décisions ont été prises, de fait une approche incrémentale a bien eu lieu. En 1991-92, le Japon fut à l'origine du lancement de la formule "pledge and review", un système non contraignant que l'International Negotiation Committee (INC) a étudié dans ses deux premières sessions sous le terme d'approche *bottom-up*. Cependant, en raison du sérieux de l'alerte climatique, dès le début, la porte est ouverte à un renversement d'approche, vers du *top-down* et un calendrier imposé et échelonné. Ce renversement s'est imposé avec le protocole de Kyoto et jusqu'aux accords de Marrakech. Toutefois, une certaine évolution a eu lieu sur les MDP, sur les efforts d'adaptation, les inventaires nationaux, les NAPA, etc. Pour

³⁵ Bodansky, D., Diringer, E. (2010, décembre). The Evolution of Multilateral Regimes : implications for climate change; Daniel Bodansky (Arizona State University) est aussi lié au Harvard Project on International Climate Agreements qui a publié une autre note sous son seul nom, The International Climate Change Regime : The Road from Copenhagen, Octobre 2010.

les auteurs, plusieurs décisions étaient prématurément trop exhaustives ou trop radicales; en particulier :

- aucun choix d'élargissement progressif n'était prévu,
- tous les GES (gaz à effet de serre) et tous les secteurs de l'économie étaient d'emblée concernés,
- la division entre Annexe 1 et non Annexe 1 s'est avérée très rigide ;

Ces décisions auraient fini par bloquer les négociations. L'Accord de Copenhague, confirmé à Cancun, serait donc selon les auteurs un retour à la démarche initiale japonaise de 1991-92. En résumé, leur thèse est que le régime climatique a cherché à s'approfondir et se légaliser trop vite, non pas au regard de l'urgence du problème, précisent-ils, mais au regard de l'avancement et de la maturité des échanges politiques.

Depuis deux ans au moins, les think tank et milieux académiques proches de l'administration démocrate, qui explorent les différentes architectures possibles pour le régime climatique, ont donné leur préférence pour ce qui est en train d'advenir : des politiques nationales plus ou moins harmonisées, fixées de manière autonome par les Etats, associées à divers accords sectoriels internationaux. L'étude du Pew Center accompagne cette perspective d'évolution incrémentale du régime qui progresserait lentement vers ... on ne sait quoi au juste, parce qu'on sait surtout ce qu'on ne veut pas : une architecture *top-down*. Or, il nous faut remarquer qu'au moment de la signature du protocole de Kyoto, il y a près de quinze ans, le discours commun était en fait déjà un discours de type incrémental : Kyoto n'est qu'un premier pas, très modeste (une réduction représentant 5% des émissions), il devra être suivi par beaucoup d'autres. La différence principale ne réside donc pas à notre avis entre l'incrémental et le progressif d'une part, et la rupture radicale d'autre part (qui de fait n'a jamais existé), mais bien entre la fixation d'objectifs contraignants et contrôlés à un niveau international, versus des politiques nationales élaborées en toute autonomie.

La grande confusion de Cancun sur le devenir du protocole de Kyoto laisse dans l'incertitude l'avenir des deux instruments économiques issus de cette période : le marché des émissions et le mécanisme du développement propre (MDP). Il semble plausible au vu des résultats de Cancun que le MDP tourné vers les PED va perdurer et s'opérationnaliser dans la nouvelle ère du régime. Pour le marché du carbone, les choses sont moins sûres. De multiples voix parmi les économistes (y compris américains³⁶) préféreraient une taxe carbone harmonisée et globale, avec des recyclages domestiques (différenciés) des bénéfiques engendrés. Dans cette hypothèse, c'est la *hauteur* de la taxe qui fait débat, suivant l'appréciation du risque climatique et l'urgence exprimée à agir. La taxe est incontestablement une solution plus simple, plus efficace et plus équitable, mais les gouvernements dans leur majorité y répugnent. Quant au marché carbone, l'hypothèse d'un marché unique semble exclue, plusieurs marchés carbone sont en revanche envisageables³⁷. Le fait que l'on ait occulté à Cancun l'ensemble du chapitre des outils économiques confirme que la régulation des mesures de réduction et l'effort sur l'atténuation en général n'étaient pas la priorité de ceux qui ont pris la main du processus multilatéral. Or, répétons le ici avec Stern ou d'autres, le coût de l'inaction sera beaucoup plus élevé que celui de l'action !

³⁶ On peut citer notamment Nordhaus qui s'est rendu célèbre pour son opposition aux politiques climatiques immédiates et ambitieuses.

³⁷ Citons le marché européen, le marché asiatique qui regroupe 5 ou 6 pays parmi de grands émetteurs émergents, le marché national américain entre Etats; d'autres marchés possibles en Amérique Latine etc.

Tandis que le processus onusien formel de la Convention bataillait pour avancer, d'autres forums que la Convention UNFCCC sont apparus, encouragés d'abord par le Président Bush comme l'Asia Pacific Partnership sur le Développement propre et les technologies (7 pays et 8 secteurs) ou par le Président Obama comme le Forum des Economies majeures. Certains Etats ont participé à des discussions sur le "black carbon" dans le LRTAP, ou sur les émissions liées au transport aérien (International Civil Aviation Organization) ou maritime (IMO). A Cancun même, la perception d'une collaboration (plutôt que l'habituelle rivalité) avec des organisations importantes sur la scène mondiale, - comme le Forum des Economies majeures (MEF) ou le G20 qui ont multiplié dans l'année les opportunités de discussion - a joué un rôle non négligeable dans l'obtention du consensus final. En 2010, le MEF a manifesté une volonté d'ouverture et de coopération sur la question climatique en invitant l'Ethiopie (comme représentant des pays les moins avancés) et le Bangladesh (comme pays parmi les plus vulnérables). Et il a présenté une étude montrant que le commerce mondial pouvait jouer un rôle décisif pour déplacer les marchés vers des productions "low carbon" à travers le soutien aux produits environnementaux et la pression à l'encontre de ceux qui sont grands émetteurs³⁸. Enfin outre le MEF, des institutions comme l'OMC, le G8 ou le G20 ont commencé à considérer le problème climatique dans leurs attributions. L'Organisation Mondiale du Commerce a accueilli en particulier une conférence sur les subventions aux carburants fossiles, dont une réforme constituerait l'un des leviers importants de la communauté internationale pour agir sur le changement climatique. Enfin, alors que l'an dernier, plusieurs pays du Nord caressaient l'idée de sortir de l'ONU au profit du G20, du G28 ou du MEF, de ce point de vue, le compromis de Cancun a changé la donne. Le régime climatique se fragmente et de multiples enjeux sont abordés dans des enceintes diverses mais le processus onusien de la Convention a été partiellement réhabilité.

Cette perspective d'évolution éclatée et fragmentée du régime climatique revêt des aspects à la fois positifs et inquiétants. Positif car nous avons toujours défendu l'idée que le changement climatique est une question lourde et complexe qui doit se traiter à toutes les échelles, à tous les niveaux et sous plusieurs angles. Très inquiétant aussi, car un régime incrémental, fragmenté dans plusieurs enceintes, offre moins de visibilité et de contrôle aux réductions effectivement acquises, aux progrès accomplis, à la vérification des mesures annoncées. Vu que cette évolution s'accompagne aussi d'une certaine prise de distance avec le diagnostic scientifique et l'expertise, il y a lieu d'appeler à la vigilance. La fragmentation peut offrir un voile d'opacité à l'immobilisme. De plus, non seulement les enceintes mentionnées s'avèrent inaptes à s'entendre sur des outils de régulation efficaces— on l'a vu avec les régulations financières—, mais elles appréhendent la question climatique sous la seule bannière de l'économie, de la sécurité énergétique et des finances, et elles occultent le plus souvent les dimensions environnementale, écologique et de mutations sociétales que cette question comporte. L'arène onusienne est la seule à tenter, plus ou moins bien, de les adresser.

Nous vivons une convergence de plusieurs crises : la crise environnementale, la crise énergétique, la crise climatique, et la crise financière et économique. Il n'est pas faux de suggérer que certaines "politiques climatiques" peuvent être prises « pour d'autres raisons » que strictement le climat et lui être très bénéfiques. Toutefois, ce constat appelle à une plus grande coordination entre des champs politiques et des arènes internationales cloisonnées et séparées (p.ex. l'OMC, le G20, le FEM et la Convention climat).

³⁸ <http://www.majoreconomiesforum.org/search.html?ordering=&searchphrase=all&searchword=market>

Question gouvernance, l'adoption de l'Accord de Cancun, en dépit de l'opposition de la Bolivie qui se posait en vigie morale cherchant à représenter l'intégrité des objectifs environnementaux et climatiques, offre sans doute une opportunité de faire quelques avancées de la gouvernance onusienne dans un sens qui pourrait minimiser les situations de blocage. Ces tentatives seront inévitablement lentes et hasardeuses, car comme l'a souligné Dominique Bourg³⁹, la crise écologique est autant une crise de la démocratie politique confrontée à ces enjeux.

e) Quelle stratégie pour l'Europe ?

Après l'échec de Copenhague, l'Union européenne est restée partagée entre le souhait de parvenir à un accord mondial pragmatique et celui d'étendre à tous les pays la logique *top-down* d'un traité général qui avait été celle du protocole de Kyoto. Elle annonçait toujours avant Cancun qu'elle était prête à s'engager pour des réductions de 30% d'ici 2020, en cas d'accord général ambitieux. Aujourd'hui, elle semble de plus en plus seule, dans sa croisade pour une 2^{ème} période d'engagement du KP. Comment alors prendre acte de la rupture intervenue à Copenhague, confirmée à Cancun, qui voit l'avènement de l'approche "pledge and review" ? Ceci, tout en maintenant une politique ambitieuse de réductions, qui continue également à faire pression sur les autres parties ?

L'Europe est un ensemble de plus de 500 Millions d'habitants qui doit avant tout réduire ses propres émissions et s'engager dans l'arène mondiale avec des objectifs ambitieux. Comme l'a mis en évidence Elinor Orstrom, prix Nobel d'Economie, le succès de l'action contre le changement climatique est d'abord une question de confiance et de leadership⁴⁰. L'Europe a eu un moment ce leadership, aujourd'hui elle l'a perdu. Pour tenter de rétablir sa position, il lui faudra innover de manière décisive aussi de ce côté-là. Garder un prix du carbone, par la poursuite du marché carbone européen ou par une taxe carbone est indispensable. Ceci, dans un contexte majeur de compétition économique où les technologies énergétiques propres innovantes feront la différence. Développer des programmes de Recherche et Développement dans ces domaines est aussi crucial, sans que la tentation protectionniste qui est présente ne l'emporte.

La question centrale de l'Union Européenne continue à être celle d'apparaître sur la scène internationale comme un acteur politique à part entière, de surmonter la faiblesse de ses modes de gouvernance interne, pour proposer des outils économiques et des politiques de régulation. Quant à la France, la présidence du G20 cette année lui offre la possibilité d'ouvrir de nouveaux fronts: taxe sur les transports aériens et/ou les transports maritimes, suppression des subventions au pétrole, importance du rôle que peut avoir le G20 pour renforcer les objectifs et l'urgence de l'action.

III. LES ONG CONFRONTEES A LA NOUVELLE ERE DU REGIME CLIMATIQUE

Commençons par rappeler les limites de l'exercice d'analyse des ONG dans les COP : le nombre d'ONG, leur diversité ainsi que le foisonnement de lieux d'exercices, d'influence ou

³⁹ Dominique Bourg et Kerry Whiteside, *Vers une démocratie écologique*, Le Seuil, La République des Idées, 2010.

⁴⁰ E.Orstrom, 2009, A polycentric approach for coping with climate change, *World Bank Policy Research Working Paper* 5095.

de prise de paroles (*side-events*, réunions avec les délégués, interventions dans les médias, sites internet et blogs, happenings, publications, etc.) rend l'étude malaisée. Cependant, certains points saillants semblent importants à relever, en comparaison de la précédente COP: Cancun permet de souligner par contraste à quel point Copenhague a été un moment de rupture. Il est utile aussi de revenir à cette occasion sur les évolutions récentes de questions de fond qui restent prégnantes, comme celle des enjeux de temporalité ou encore comment les enjeux Nord-Sud traversent-ils les ONG les plus importantes.

a) Gérer le « blues post-Copenhague »

Le premier élément frappant à Cancun était une présence des ONG très largement réduite par rapport à l'an dernier : 594 ONG et 4560 participants étaient accrédités par le Secrétariat de l'UNFCCC comme observateurs de la société civile, à mettre au regard des 832 ONG et 20611 participants à Copenhague⁴¹. Deux raisons immédiates expliquent cette diminution : afin d'éviter les problèmes d'organisation, l'UNFCCC avait limité en amont le nombre d'accréditations disponibles pour chaque ONG. Par ailleurs, les attentes étaient bien moindres concernant Cancun, ce qui n'incitait pas les ONG à investir dans une présence massive. Pour des ONG européennes par exemple, le « ratio » du coût de déplacement par rapport aux enjeux attendus de la COP était peu favorable. Greenpeace et WWF ont ainsi divisé par 4 le nombre de leurs militants entre les deux COP⁴². De fait, la présence effective des ONG dans l'enceinte très contrôlée de la COP n'a pas été perturbée : la réduction des accréditations à un niveau « gérable » en amont a permis d'éviter les refus d'entrée que certains militants avaient essuyés devant le Bella Center alors qu'ils étaient inscrits officiellement. De plus, la présence massive des chefs d'Etat à la COP 15 avait imposé des restrictions drastiques d'accréditations lors de la seconde semaine de négociation, qui étaient passées de 22000 à 90 pour des raisons de sécurité. Nombre d'ONG⁴³ avaient alors déploré ces infractions à la Convention d'Aarhus⁴⁴ sur la participation de la société civile, et le rejet de la plupart des militants à l'extérieur de l'enceinte de négociation avait amplifié un sentiment de fracture entre la société civile et les chefs d'Etats durant la phase la plus importante des négociations. A Cancun, la moindre mobilisation des militants, la limitation *en amont* du nombre d'accréditation pour chaque ONG et une plus faible présence de chefs d'Etat a, de fait, restauré les conditions de participations de la société civile suivant les normes des Nations-Unies.

Cette participation était loin d'être enthousiaste, mais plutôt marquée par un « blues post-Copenhague », suivant le mot d'un représentant du South Center⁴⁵. La déception face à l'Accord de Copenhague avait été à la hauteur des espoirs et énergies mobilisés. Cette amertume est par exemple très perceptible dans le rapport d'activité du Réseau Action Climat (RAC). Alors que les rapports d'activité sont souvent l'occasion pour les ONG de se féliciter des actions entreprises, celui du RAC est empreint d'un franc désenchantement : « il est des

⁴¹ Rappelons à ce titre que ces statistiques comprennent tous les types d'ONG (ONG environnementales, RINGO, BINGO, etc...)

⁴² Respectivement 64 militants au lieu de 226 pour Greenpeace et 35 au lieu de 130 pour WWF, d'après les listes de la Convention, FCCC/CP/2010/INF.1 (Part 3)

⁴³ Par exemple "Participation in the UNFCCC process: submissions to the SBI by Friends of the earth international", 13 août 2010, <http://www.unfccc.int/resource/docs/2010/smsn/ngo/197.pdf>

⁴⁴ Celle-ci, précisément signée au Danemark en 1998, vise à garantir, entre autre, le droit d'accès à l'information et la participation publique aux processus de décision.

⁴⁵ « We're suffering still from the post-Copenhagen blues » (Martin Khor, South Center, conférence à la Session intermédiaire à Bonn en juin 2010)

années plus douloureuses que d'autres pour rédiger un rapport moral, pour faire le bilan de l'année écoulée. Il est des années où l'on préférerait presque se voiler la face, rester la tête sous l'oreiller, faire l'autruche, se draper dans des beaux discours comme le font si bien nos gouvernants »⁴⁶. La coalition TckTckTck avait tenté dès le lendemain du Sommet d'évaluer les risques de démobilisation et d'y parer en donnant la parole à ses militants et sympathisants sur leur propre bilan des actions et les suites à leur donner⁴⁷. 54% a estimé que sa signature à la pétition ou son engagement a fait « une différence » sur la voie de Copenhague, bilan non seulement mitigé mais également traduit par « You like to think positive » par Heather Libby qui analysait les résultats pour la coalition. Rester positif, malgré tout : cette volonté renvoie à la nécessité de conserver un espoir, car celui-ci joue un rôle fonctionnel au sein des ONG. « C'est le carburant qui fait tourner le moteur. L'espoir peut aider à maintenir un mouvement jusqu'au moment où l'opportunité de changement survient » (Piper, 2004)⁴⁸. Le blues post-Copenhague représentait donc un risque pour les ONG *elles-mêmes*, en risquant d'ébranler un de leur moteur essentiel, l'enchantement militant.

Le registre de mobilisation avait également fait l'objet de critiques, y compris de scientifiques qui avaient précédemment collaboré avec des ONG afin de faire progresser la prise de conscience des enjeux climatiques. La "pédagogie de la catastrophe" dénoncée par Hervé Le Treut⁴⁹ était alors directement mise en cause comme contre-productive : contribuant à "un climat de peur et de refus d'un écologisme culpabilisateur", elle a, selon lui (et Laurence Tubiana et Jean-Charles Hourcade, co-auteurs de cette tribune), favorisé l'audience des sceptiques et les critiques adressées au GIEC au lieu d'ouvrir un débat éclairé au sein de la société. On ne peut pas réduire le registre de communication des multiples ONG à cette pédagogie de la catastrophe, et la tribune citait spécifiquement les actions de Yann-Arthus Bertrand et Al Gore⁵⁰. Il n'en reste pas moins que le type de message à adresser au grand public a suscité débats et remises en cause au sein d'ONG telles que Greenpeace⁵¹ ou le RAC⁵² : quel devrait être le type de message à adresser au grand public, comment élargir le plus possible leur audience, au-delà des personnes déjà "acquises", ou sensibles aux messages environnementaux ? La rhétorique choisie en France pour l' "Ultimatum climatique", l'une des coalitions d'ONG les plus visibles, recelait à cet égard un piège d'enfermement : que faire une fois passé l'ultimatum ? De fait, cette coalition spécifiquement créée en vue de Copenhague pour mobiliser le grand public n'a pas survécu au Sommet.

Pour Cancun, il s'agit pour les ONG de ne pas mobiliser inutilement : *"Faut-il investir toutes ses forces pour déplacer une virgule ? On ne veut pas créer de déception en invitant le public*

⁴⁶ Rapport moral de la Présidente du RAC, Sandrine Mathy, 10/04/2010

⁴⁷ Mailing et questionnaire en ligne « Copenhagen is over but we are not done yet », 26 décembre 2009, et resultants "Where should we go next. You told us" le 26 mars 2010

⁴⁸ Piper, S. C., (2004, Mars). Harnessing Hope through NGO Activism, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 592, p. 39-61

⁴⁹ Le Treut, H., Tubiana L., Hourcade J.C. (2010, mai). L'affaire climatique, au-delà des contes et légendes. *Ceras - revue Projet n°316*

⁵⁰ La perception du discours de ce dernier semble malgré tout très variable, puis qu'il fait partie des personnes citées comme ayant participé à la « conversion » de Michael Schermer, ancienne figure du scepticisme aux Etats-Unis. Schermer, M. (2006, juin). The Flipping Point. *Scientific American*

⁵¹ Entretien avec Karine Gavant, 26 août 2010

⁵² « On nous dit : « quand vous décrivez une situation apocalyptique et catastrophique, la moitié de la population ferme les oreilles » (...) On nous dit aussi : « Quand vous n'inquiétez pas les gens, ils s'en foutent »(...) Face je perds et pile je perds. (...) Cela fait trois ou quatre ans que les ONG se trompent constamment, dans un sens ou dans l'autre ». Pierre Perbos, Administrateur du RAC, Séminaire Concertation Décision Environnement, *Co-construire des programmes de recherche avec les ONG: quels enjeux, quels défis ?*, 11 février 2010 à l'Engref

à se mobiliser..."⁵³. La question du registre de communication auprès du grand public reste, à notre sens, entière, et risque de resurgir à l'occasion d'autres Sommets tels que le Rio+20. Au sein du « répertoire d'action » des ONG, on notera également à Cancun la mise en veilleuse (probablement temporaire) du registre de "scandalisation" cher à Greenpeace : l'ONG avait envisagé un temps de mobiliser ses bateaux pour mais a dû y renoncer du fait de la stricte surveillance des côtes par les bâtiments de l'armée mexicaine⁵⁴.

Le Sommet de Cancun a également été marqué par un recentrage des stratégies, plus tournées vers l' "intérieur". Nous avons noté l'an dernier à quel point l' "extérieur" était présent dans le Bella Center, au point que la manifestation du 12 décembre était retransmise en direct sur le réseau de télévision interne. Des tentatives de jonctions symboliques entre intérieur et extérieurs avaient également eu lieu, en particulier avec une manifestation à l'intérieur du Bella Center qui visait à rejoindre celle qui se tenait devant ses grilles chargées de force de police. De nombreux militants, en particulier ceux de coalitions telles que Climate Justice Now ou Climate Justice Action⁵⁵ s'étaient mobilisés spécifiquement pour protester à l'extérieur. Or, c'est précisément ces manifestations massives qui ont conduit à la restriction des accès de la société civile à l'intérieur du Bella Center. Dana Fisher souligne le paradoxe dans *Global Environmental Politics* : plus les acteurs de la société civile essaient de participer et plus ils représentent de la diversité, *moins ils sont susceptibles d'accéder aux négociations*⁵⁶. Cette diversité renvoie cependant aussi à des craintes de débordements qui conviennent peu à l' "atmosphère harmonieuse propice aux discussions et négociations"⁵⁷ qui est la règle dans les COP. Il y a donc un conflit entre les règles de participation à la COP (dont certaines telles que l'interdiction de tourner en dérision un Etat ou les Nations-Unies sont même érigées en "security guidelines") et un registre d'action qui vise précisément à perturber le bon déroulement des négociations pour se faire entendre. Rappelons aussi la présence, certes très minoritaire, de franges violentes de la société civile (Black Blocs) parmi les manifestants à Copenhague : au-delà du mécanisme analysé par Dana Fischer, c'est aussi la présence de ces groupes en parallèle à un grand nombre de chefs d'Etats qui a abouti à la réduction drastique des accréditations, et non un simple effet de diversité et de masse.

Cette dichotomie intérieur/extérieur renvoie également aux forums investis par les ONG en parallèle des négociations, qu'ils soient intégrés aux COP (*side-events*) ou alternatifs. Dans les deux cas, la topographie à Cancun était peu favorable à la présence de négociateurs dans ces enceintes : les *side-events* étaient hébergés dans une sorte de grand hall d'exposition, le "Cancun Messe", séparés de plusieurs kilomètres du lieu des négociations (le "Moon Palace", complexe hôtelier de luxe). Cet éloignement allait donc à l'encontre du but des *side-events*, conçus à l'origine pour que les Observateurs des COP puissent exposer des points de vue qui enrichissent les négociations⁵⁸. Les forums alternatifs, quant à eux, ont marqué de manière tangible la fragmentation de la société civile : Climate Change Village (organisé par le Mexique et d'orientation plus économique), KlimaForum et Dialogo Climatico s'avéraient

⁵³ Karine Gavand, de Greenpeace France, dans Allix, G. (2010, 12 décembre). L'appel solennel des ONG aux négociateurs du climat : « Ne nous décevez pas ! ». Le Monde.

⁵⁴ *Ib.*

⁵⁵ Coalitions les plus critiques envers le processus des COP et envers le capitalisme global de manière général

⁵⁶ Fisher, D. R. (2010, Mai). COP-15 in Copenhagen: How the Merging of Movements Left Civil Society Out in the Cold. *Global Environmental Politics*, 10 (2), p. 11-17.

⁵⁷ UNFCCC (2003, Mars). Guidelines for the participation of representatives of non-governmental organizations at meetings of the bodies of the United Nations Framework Convention on Climate Change, p. 3

⁵⁸ Les *side-events* étaient même au départ programmés en dehors des heures de négociations, ce qui est désormais impossible au vue du foisonnement de conférences – plus de 250 en 10 jours à Cancun. http://unfccc.int/meetings/cop_16/side_events_exhibits/items/5778.php

difficiles d'accès et n'ont manifestement pas bénéficié d'un soutien fort du Mexique. Le Sommet de Copenhague avait laissé entrevoir des possibilités de dialogue entre mouvements altermondialistes et ONG. Force est de constater que ce dialogue n'a pu être approfondi, et que l'on n'a pas retrouvé à Cancun le moment d'"union sacrée" qu'avait constitué la manifestation du 12 décembre 2009 à Copenhague – entre 50 000 et 100 000 personnes. Il nous a semblé retrouver une configuration "pré-Copenhague", avec une prégnance des ONG environnementales et, dans une moindre mesure, d'Organisations de Solidarité Internationale – en particulier Oxfam. Le grand rendez-vous du Forum Social Mondial à Dakar pour les mouvances Altermondialistes, moins de deux mois après Cancun, n'a probablement pas appuyé une forte mobilisation de leur part pour une arène spécifiquement climatique.

b) Enjeux de temporalité et positionnement des ONG : entre réalisme immédiat et objectifs de long terme

Les enjeux climatiques sont marqués par une confrontation de temporalités : les projections des climatologues montrent des risques majeurs à long terme, mais également des possibilités d'agir dès maintenant pour limiter ces risques (problématique des services climatiques). Le politique est empreint des conséquences à long terme, mais les met en balance avec ses contraintes de court terme (économiques, sociales, électorales), et progresse ainsi par petits pas. Les COP concentrent ces différentes temporalités par nature, puisqu'elles sont le lieu où des avancées politiques doivent être actées dans le but de "préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures"⁵⁹. Ces décisions doivent ponctuer les discussions qui ont lieu lors des Sessions intermédiaires et désormais dans d'autres enceintes (G8/G20, Forum des Economies, Majeurs, rencontres bilatérales, etc.). La coexistence de ces temporalités revêt une densité toute particulière dans l'espace des ONG, porteuses de l'alerte scientifique dans le champ politique. Une campagne d'affichage de Greenpeace/TckTckTck à Copenhague marquait cette synthèse avec des portraits vieillissants des différents dirigeants occidentaux : Barack Obama, Angela Merkel, Nicolas Sarkozy ou encore Gordon Brown, ridés et cheveux blancs, s'exprimaient depuis l'année 2020 et faisaient part de leurs regrets : "désolé, nous aurions pu arrêter le changement climatique... nous ne l'avons pas fait".

D'une manière plus générale, l'ensemble des papiers de positionnement et des prises de paroles des ONG inscrivent les points techniques discutés durant les COP dans une temporalité longue, que ce soit en termes d'objectifs légaux (réduction d'au moins 40% des émissions d'ici à 2020) ou en termes de conséquences pour les pays les plus vulnérables et leurs populations (par exemple pays de l'AOSIS qui risquent d'être submergés). Elles remplissent alors leur fonction d'aiguillon sous forme de rappels qui visent à maintenir la conscience vive des enjeux de fonds, au sein d'une arène où les négociateurs sont susceptibles de s'enfermer dans la technicité des discussions.

Un aspect des plaidoyers des ONG, rarement souligné, a été manifeste à Cancun : elles s'ajustent d'un Sommet à l'autre pour être plus en phase avec les négociations. Les discussions de la COP 16, consacrées surtout à réintégrer l'Accord de Copenhague dans les textes de la Convention, laissaient peu d'espoir d'avancées supplémentaires par rapport à l'an dernier, et en aucun cas un accord global équitable, ambitieux, et contraignant juridiquement ("*Fair, ambitious, binding*"). Alors que celui-ci reste tout autant nécessaire et urgent que

⁵⁹ Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (1992), Article 3, §1, FCCC/INFORMAL/84 GE.05-62221 (F)

précédemment, les plaidoyers relèguent Cancun à une simple étape pour l'obtenir à la COP17 de Durban⁶⁰. Les montants à consacrer à l'adaptation ont également évolué : le CAN appelait les pays industrialisés à consacrer chaque année 195 milliards de dollars d'argent public pour l'adaptation au Sud. Il s'appuie désormais sur les 100 milliards promis par les chefs d'Etat à Copenhague. Bien que dans "L'éco-pouvoir", Pierre Lascoumes regrettait que les ONG environnementales françaises peinent à "produire de l'urgence afin de maintenir [l'environnement] en bonne place sur l'agenda politique"⁶¹, cette stratégie de l'urgence a été poussée jusqu'à un paroxysme, mais n'a pas pu fonctionner à Copenhague. Les ONG adoptent alors une stratégie d'élasticité de leur positionnement : pour la COP 16 certains objectifs ont été mis de côté, les objectifs principaux remis à plus tard, au profit d'objectifs spécifiques qui pouvaient matérialiser un pas, une ambition *atteignable dans l'immédiat*. Les ONG, du moins celles qui ont adopté les positions les plus constructives face aux pouvoirs publics, ont replacé leurs revendications à un niveau d'exigence moindre mais néanmoins supérieur aux Etats. Pour poursuivre la métaphore de l'élastique : elles s'efforcent de trouver la bonne tension pour "tirer" les Etats en direction d'une plus grande exigence environnementale, mais sans se placer trop loin pour éviter de créer une rupture dans le dialogue avec les négociateurs – et également éviter de générer de cruelles déceptions militantes.⁶²

Une exception notable à l'atténuation des revendications concerne la barrière dangereuse des 2°C à ne pas franchir. Alors que les négociations sur les réductions marquent manifestement le pas, les ONG s'appuient désormais sur 1,5°C à la place du 2°C qui était omniprésent à Copenhague, ce que le CAN traduit par la formule "1.5°C is the new 2°C"⁶³. Les ONG ont "capitalisé" le chiffre de 2°C inscrit dans l'Accord de Copenhague et, tout en critiquant la différence entre cet objectif affiché et les mesures prises (le "*gigatonne gap*"), elles ont modifié leur référentiel : les 2°C correspondaient à un risque de *tipping point* avec des conséquences irréversibles⁶⁴, alors que le 1,5°C correspond aux conséquences à long terme sur les pays AOSIS. Ces derniers portaient cette exigence depuis Poznan en 2008 et rencontraient des difficultés pour se faire entendre : lors d'un *side-event*, Leon Charles (négociateur pour les îles Grenades et Président du Groupe AOSIS) déclarait ainsi : "Nous nous sommes parfois sentis seuls ! C'est encourageant de voir que cet objectif de 1,5°C semble maintenant presque normal. Nous l'avons introduit à Poznan et on nous qualifiait d'irréalistes"⁶⁵. Rappelons que 350.org avait endossé ce chiffre de 1,5°C dès sa création en 2007 – d'où son nom, en référence à l'"équivalent" en concentration de CO2.

L'objectif à long terme d'un accord ambitieux et partagé par tous les Etats impliquait également à Cancun la restauration de la confiance entre négociateurs, mais aussi vis-à-vis du processus même des COP. Celui-ci n'avait pas été épargné par l'échec de Copenhague :

⁶⁰ CAN International (2010, Novembre). Cancun Building Blocks

<http://www.climate-network.org/publication/cancun-building-blocks>

⁶¹ Lascoumes, P. (1994). *L'éco-pouvoir - Environnements et politiques*. Paris: La Découverte, p. 264

⁶² Pour élargir ce point, il conviendrait de faire une étude plus exhaustive des plaidoyers conduits depuis les premières COP, et de la mettre en regard d'autres négociations conduites par les ONG dans la durée. Cela permettrait également de considérer l'influence des ONG dans la durée, et d'ajouter ainsi une dimension supplémentaire aux analyses dont Betsill et Corell ont mis en avant la complexité. Betsill, M. M., & Corell, E. (2001, Novembre). NGO Influence in International Environmental Negotiations: A Framework for Analysis. *Global Environmental Politics*, 1 (4), p. 65-85.

⁶³ CAN international, (2010, novembre). *ib.*, p. 10

⁶⁴ Rappelons que la "boîte noire" des 2°C, son équivalence actuelle à 450ppm et ses effets sont beaucoup plus nuancés du côté des climatologues.

⁶⁵ Leon Charles, *Side-event The Emission Gap Report* organisé par l'UNEP le 2 décembre à Cancun.

"Nous avons échoué. Le système des Nations-Unies a échoué" lâchaient des délégués à bout⁶⁶, et certains chefs d'Etat n'avaient pas hésité à qualifier d'impossible toute avancée dans un cadre juridique qui donne un poids égal à Tuvalu et aux Etats-Unis et impose le consensus comme règle. A Cancun, les ONG se sont montrées des soutiens actifs du processus à double titre. Tout d'abord, en rappelant dès la plénière d'ouverture que ce cadre de l'UNFCCC est "le meilleur et le seul endroit pour organiser un processus multilatéral et rechercher les solutions nécessaires dans un processus ouvert, démocratique, transparent et inclusif"⁶⁷. Ensuite, tout en conservant leur rôle critique, elles ont adopté un ton plus modéré, voire encourageant, qui s'est exprimé sous la forme d'une consigne interne : "être positifs, ne pas passer pour des cassandres". Au final, elles ont accueilli le résultat des discussions avec une certaine insatisfaction quant aux mesures adoptées, mais un soulagement à propos du processus lui-même : "Les négociateurs ont ressuscité les discussions au sein des Nations-Unies et les ont mis sur une voie de la guérison. Cet accord montre que les négociations au niveau des Nations-Unies peuvent produire des résultats" (Jeremy Hobbs, Oxfam-International)⁶⁸. On observe donc une forme de circularité des intérêts entre ONG et UNFCCC : le cadre UNFCCC s'est ouvert aux ONG, elles-mêmes défendent une structure qui leur assure une place qu'elles n'ont pas dans d'autres arènes (G8/G20, Forum des Economies Majeures, etc.). Les deux types de structures se retrouvent au nom d'une idée commune de défense de l'environnement par des accords qui engagent l'ensemble des Etats.

c) Les ONG traversées par les rapports Nord-Sud

Bien que certaines ONG du Sud ont pris une place non négligeable comme ENDA (Sénégal) et le Bangladesh Center for Advanced Studies (BCAS) avec sa figure de proue Saleemul Huq⁶⁹, les ONG du Nord restent ultra-majoritaires dans l'arène des COP : en 2010 elles représentent 77% des ONG accrédités (857 sur 1105). Ce déséquilibre est déploré par le SBI (Organe de mise en œuvre de la Convention), qui a noté à Cancun que la Convention sur la Diversité Biologique (CDB) gérait un « fonds d'affectation spéciale destiné à faciliter la participation de représentants des populations autochtones ». Un fonds similaire pour la Convention Climat est cependant soumis à l'octroi de ressources financières supplémentaires à son Secrétariat⁷⁰.

Les rapports Nord-Sud des ONG ont fait l'objet de nombreuses études critiques parallèlement à la reconnaissance de leurs apports. Parmi ces critiques, citons notamment une forme de paternalisme latent⁷¹, y compris au sein des mouvances altermondialistes lors des Forums Sociaux Mondiaux⁷², ou des effets induits « sur le terrain » : transformation des

⁶⁶ Voir le récit littéralement dramatique de Radoslav Dimitrov, négociateur pour une délégation européenne, qui retrace les menaces et pressions physiques qui ont eu lieu lors des derniers échanges entre négociateurs. Dimitrov, R.S. (2010). Inside UN Climate Change Negotiations: The Copenhagen Conference. Review of Policy Research 27:6, 795-821

⁶⁷ Discours de Nnimmo Bassey (Friends of the Earth International), au nom du groupe des ONG environnementales, 29 novembre 2010.

⁶⁸ <http://www.guardian.co.uk/environment/blog/2010/dec/11/cancun-climate-change-conference-2010-global-climate-talks>

⁶⁹ Auteur principal de deux chapitres sur l'adaptation dans les deux derniers rapports du GIEC

⁷⁰ FCCC/SBI/2010/16 Art.40c

⁷¹ The same North-South tensions that pervade relations among states can spill over into charges of paternalism or parochialism within and among nongovernmental organisations" Conca, K. (1995). Greening the UN : Environmental Organisations and the UN System. *Third World Quarterly*, 16 (3), p. 441-457

⁷² Pommerolle, M. E., Siméant, J. (2008). Voix africaines au Forum Social Mondial de Nairobi. Les chemins transnationaux des militantismes africains. *Cultures et Conflits* n°70

représentations locales suivant des normes occidentales⁷³, "acculturation à certaines formes de représentation du monde et une canalisation de certaines revendications"⁷⁴, voire utilisation de leur expertise comme outil de domination sur les ONG du Sud⁷⁵. On note également de nombreuses réflexions aux seins des Organisations de Solidarités Internationales sur la position du "bénéficiaire" (dans une position asymétrique par rapport au don) et l'importance des partenariats avec des ONG locales⁷⁶.

Dans les enceintes des COP, des divergences de point de vue sont apparues dès les discussions préliminaires de l'INC à Chantilly en 1991 : les ONG nord-américaines s'étaient alors prononcées pour des mesures de réduction dans les pays en développement, position à laquelle leurs homologues du Sud avaient refusée de souscrire – et ce d'autant plus qu'elles risquaient d'entrer en conflit avec leurs propres gouvernements qui les accusaient déjà de porter un agenda du Nord (Newell, 2000)⁷⁷. D'une manière générale, on remarque que les ONG du Sud sont davantage porteuses d'enjeux de développement, et qu'elles sont moins marquées par la dichotomie des ONG occidentales, historiquement marquées par la séparation entre ONGE et OSI. Il n'en demeure pas moins que de nombreuses nuances existent, et que la diversité et la fragmentation des ONG sont telles qu'elles découragent parfois leurs propres efforts pour rassembler l'ensemble des points de vue : le document de concertation des ONG pour le Sommet de Johannesburg (2002), rédigé par Third World Network (TWN), Environment Liaison Centre International (ELCI) et le Danish Group 92, précise ainsi "Même en poursuivant en permanence la réflexion et le dialogue, il ne sera peut-être pas possible d'inclure tous les points de vue étant donné que la communauté des ONG est trop diversifiée et que le temps manque pour consulter tous ses membres, en particulier ceux qui remplissent des missions vitales à l'échelle locale"⁷⁸.

Cependant, des démarches d'inclusions sont conduites à divers niveaux, avec par exemple des programmes de soutien et d'échanges avec les ONG du Sud visant à renforcer leur expertise (programme "Southern Capacity Programme" du CAN depuis décembre 2008, avec des ateliers nationaux et régionaux⁷⁹), ou la traduction des bulletins ECO du CAN en français par le Réseau Action Climat (RAC), qui bénéficie également aux pays d'Afrique francophone. Des évolutions sensibles sont également en cours au sein des réseaux internationaux d'ONG, avec une place croissante de voix du Sud : le CAN incluait uniquement des ONG de pays

⁷³ « Les discours de certains leaders autochtones sont aujourd'hui émaillés de paroles qui, à l'évidence, leur ont été soufflées, du moins dans leur formulation, par des ONG environnementalistes », Descola, P. (1985). De l'Indien naturalisé à l'Indien naturaliste : sociétés amazoniennes sous le regard de l'Occident. Dans *Protection de la nature. Histoire et idéologie, de la nature à l'environnement* (p. 221-235). Paris: L'Harmattan et Roué, M. (2003). ONG, peuples autochtones et savoirs locaux : enjeux de pouvoir dans le champ de la biodiversité. *Revue Internationale des Sciences Sociales* No. 178, p. 597-600.

⁷⁴ Ollitrault, S., Des plantes et des hommes - De la Défense de la biodiversité à l'altermondialisme. *Revue Française de Science Politique - Vol. 54 - n°3*, p. 443-463

⁷⁵ « L'expertise « alternative » considérée comme nécessaire pour s'imposer face aux pouvoirs publics s'impose aux organisations du Sud et l'érection de ce répertoire comme outil unique de mobilisation devient un véritable levier de domination des organisations du Nord sur celle du Sud. », Pommerolle, M. E., & Siméant, J., *ib.*

⁷⁶ Desplanques-Leperre, A., Jarrige, L., Jacquet F. et Denoix, L. (2010). Pourquoi questionner les partenariats à Médecins du Monde, *Humanitaire*, n°26,

⁷⁷ Newell, P. (2000). *Climate for change : Non-State Actors And The Global Politics Of The Greenhouse*. Cambridge University Press.

⁷⁸ <http://www.sommetjohannesburg.org/initiatives/frame-prepcom2.html>

⁷⁹ Par exemple, une réunion de préparation a été organisée à Mexico en vue de Cancun, avec 40 participants de 20 pays en développement. Pour sa part, le RAC a organisé un atelier à Dakar en 2010 dans le cadre du Réseau Climat et Développement mené conjointement avec ENDA.

développés lors de sa création en 1989 (Europe de l'Ouest, Amérique du Nord et Australie principalement), mais s'est rapidement ouvert à des membres d'Asie, Afrique, Amérique Latine et Europe de l'Est⁸⁰. Aujourd'hui, plus de 500 ONG sont regroupées sous la bannière CAN et son Comité d'Administration comprend 7 membres de nationalités du Sud (sur 12). Ceux-ci représentent soit des émanations d'ONG du Nord dans leur pays (CAN Asie du Sud, Greenpeace Chine...) soit, pour 4 d'entre eux, des ONG créées au Sud : ENDA (Sénégal) , Vitae Civilis du Brésil), Phonpei Ladies Club (Micronésie), IndyACT (Liban).

Greenpeace, pour sa part, reste très centralisé autour de sa structure internationale qui diffuse des messages *top-down*, mais présente quelques signes d'évolution: en particulier, Kumi Naidoo, Sud-Africain, a été nommé directeur exécutif de GP-International en novembre 2009. Cependant, comme le souligne Brian Doherty⁸¹, le travail de dialogue Nord-Sud le plus fondamental reste celui conduit au sein de Friends of the Earth (les Amis de la Terre). Non seulement la présidence du réseau international est dévolue à Nnimmo Bassey (Nigéria) mais l'ensemble de la structure est parcouru par un dialogue Nord-Sud beaucoup plus poussé que tous les autres réseaux, du fait de sa structure en Fédération. A la suite de contestations internes qui menaçaient l'unité du réseau en 2002, une plus grande inclusion des revendications portés par les membres du Sud, plus radicales, a été engagée – et ce, même si les membres des pays occidentaux identifiaient un risque de décalage avec le grand public de leur pays respectifs. L'expérience de Friends of the Earth constitue donc un exemple utile de coalition qui renégocie son identité. Néanmoins, il faut souligner que le but initial de FoE ne consistait pas en une démarche volontaire des membres de pays développés, mais à une sauvegarde de l'unité du réseau international.

IV. LE LABORATOIRE DES FORETS

Alors qu'on se dirige vers une architecture où le moteur de la conversion vers une économie sobre en carbone serait la compétition économique et technologique, quelle sera la place des forêts ? Prise isolément, cette thématique appelle une réflexion plus large et est liée à des enjeux aussi variés que les régimes fonciers, la biodiversité, le secteur du bois, la place des populations dépendantes des forêts, l'agriculture et la sécurité alimentaire... Jusqu'à Copenhague, la convention climatique était devenue progressivement l'enceinte principale où la crise environnementale était discutée⁸², absorbant du fait de son succès médiatique, de sa taille et de l'approche globalisante du climat, de nombreuses autres problématiques.

A Cancun, les attentes sur les forêts étaient fortes, en particulier sur le mécanisme " REDD+ "⁸³ visant à maintenir et augmenter les stocks de carbone dans les forêts du Sud.

⁸⁰ Newell, P. (2000). *Ib.* et Rucht, D. (1993). Think Globally, Act Locally ? Needs, Forms and Problems of Cross-National Cooperation among Environmental Groups. Dans P. L. D. Liefferink, *European Integration and Environment Policy* (p. 75-95). Belhaven Press.

⁸¹ Doherty, B. (2006). Friends of the Earth International: Negotiating a transnational identity. *Environmental Politics*, 15: 5, 860 — 880

⁸² Dahan, A., Aykut, S., Guillemot, H. et Korczak A. (2009). *Les arènes climatiques : forums du futurs ou foires aux palabres ? La Conférence de Poznan*, p.22.

⁸³ L'acronyme REDD signifie "Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation in developing countries". Le contenu du "+" varie parfois, il représente globalement la possibilité d'inclure d'autres activités liées aux forêts comme la gestion améliorée, la plantation et la conservation de stocks de carbone non menacé directement par une déforestation ou une dégradation. Le contenu officiellement validé à Cancun est précisé plus loin.

Ce programme est significatif pour l'analyse de l'ensemble des négociations climatiques pour trois raisons principales :

- il concerne un grand nombre de pays : des pays du Sud (émergents et moins avancés), intéressés par les financements et les transferts techniques potentiels, mais aussi les pays Annexe 1 qui s'impliquent dans le financement précoce de ce programme avec des intérêts variés : accès potentiel à des crédits carbone de compensation, enjeux économiques et géopolitiques liés à la coopération, *etc.* ;
- l'acceptation de nombreuses activités forestières dans le programme conçu initialement pour la lutte contre la déforestation est un bon exemple de la tentation omniprésente au cours de la convention, d'intégrer toujours davantage d'enjeux sous l'égide de la thématique climatique, alors même que les outils ne sont pas opérationnels ;
- la construction progressive du REDD+ pose la question d'un phénomène de *path dependency*. En effet, avec une approche orientée vers des résultats comptabilisés en tonnes de carbone, le programme s'est construit pour être compatible avec le marché carbone. Le REDD+ porte ainsi la marque du régime Kyoto. Il est un sujet pertinent pour analyser les enjeux de la transition entre ce régime et le nouveau qui s'annonce.

L'idée d'un programme de réduction des émissions forestières dans les pays du Sud a fait du chemin, depuis son lancement en 2005 par la Papouasie Nouvelle Guinée au nom de la Coalition of Rainforest Nations ; de nombreux acteurs y ont trouvé des intérêts, qu'ils soient environnementaux ou économiques. Différents outils se sont mis en place, notamment des fonds pour financer le lancement du mécanisme sur les terrains nationaux. Alors que le principe de "compenser la déforestation évitée" a été intégré officiellement en 2007 à Bali, les règles structurant le mécanisme restaient à définir. Fin 2009, le REDD+ a fait l'objet d'un texte de trois pages, mentionné dans l'Accord de Copenhague, mais ces documents n'avaient pas de caractère officiel. La rencontre de Cancun devait faire avancer les modalités du REDD+ en vue de la période post 2012, si possible au sein d'un accord ayant valeur juridique.

a) Quelles décisions à Cancun ?

Comment interpréter les décisions sur le programme REDD+ dans le contexte global des négociations climatiques en mutation ? La conférence de Cancun a-t-elle permis d'avancer sur les fondations de l'architecture du mécanisme ? Les bilans sur ce point sont très contrastés⁸⁴. Si l'on regarde le détail du texte, on constate peu de nouveautés réellement significatives par rapport au texte de Bali⁸⁵, en particulier sur le mode de financement à long terme et les leviers d'incitation, les deux étant fortement corrélés. On note trois décisions explicites, l'une concernant la portée du mécanisme - quels types d'activités pourront être intégrées - et les deux autres sur sa structuration temporelle et spatiale dans les pays intéressés.

- ***La naturalisation d'une approche centrée sur le carbone et l'élargissement du RED***

⁸⁴ Alors que la plupart des acteurs du programme REDD+ se félicitent de l'avancée des discussions, les ONG environnementales sont divisées. Ainsi, l'absence de mention d'un financement par le marché est interprétée de différentes manières : Greenpeace y voit un succès face à l'acharnement de certains pays et lobbys favorables à cette option, alors que Friends of the Earth International regrette que le fondement sur le marché ne soit pas explicitement exclus. Autre exemple : la référence aux droits des peuples autochtones. Greenpeace regrette que leur respect ne soit qu'encouragé, et non obligatoire alors que le WWF y voit une avancée encourageante.

⁸⁵ UNFCCC (2007), Décision FCCC/AWGLCA/2010/CRP.2
(<http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/fr/06a01f.pdf#page=3>)

Le format "REDD+" est officiellement acté. De quoi s'agit-il ? L'idée originelle ne portait que sur la lutte contre la déforestation dans les pays en développement. Ce programme s'adressait en particulier à des pays ayant de forts taux de déforestation comme le Brésil, l'Indonésie et Madagascar. La racine "RED" maintenue dans l'acronyme met en exergue cette approche initiale ; pourtant, le second "D" et le "+" introduisent des actions et des enjeux bien différents. A Bali, l'idée de rémunérer l'accroissement des stocks de carbone était déjà citée dans le texte; le "rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et des réserves de carbone des forêts" était déjà envisagé comme une option possible. L'Accord de Copenhague reprend l'acronyme "REDD-Plus", et le texte de Cancun est le premier accord officiel sur ce format élargi.

Comment s'est réalisé le glissement vers l'intégration d'un grand nombre d'activités forestières au-delà de la seule lutte contre la déforestation ? L'approche choisie pour l'évaluation de la lutte contre la déforestation, centrée sur les résultats en termes de carbone forestier, a facilité l'introduction d'autres activités comme la gestion forestière ou le boisement. Un outil d'évaluation unique et quantitatif, basé sur la tonne de carbone évitée, permet de traiter avec une même grille d'analyse tous les types d'écosystèmes forestiers et les différentes activités associées ; cela serait par exemple moins évident avec une approche centrée sur les politiques publiques. L'approche par les résultats n'était pas la seule possibilité, le Brésil a notamment défendu une évaluation centrée sur les mesures politiques en amont⁸⁶. On peut dire que la structuration du Protocole de Kyoto, qui établit une comptabilité par des crédits d'émission et des marchés d'échange de ces crédits a *naturalisé* l'intégration de la lutte contre la déforestation par une rémunération par des crédits carbone. Les tenants d'un financement par fonds public, comme le Brésil, étaient favorables à un mécanisme REDD hors agenda post-2012 via un accord séparé⁸⁷ qui aurait facilité des incitations en amont plutôt que la rémunération des résultats quantifiés. Bien que les discussions sur les modes de financement du REDD+ se poursuivent, l'architecture actuelle du programme est d'ores et déjà orientée pour être compatible avec un financement par le marché.

- ***L'intégration des activités en sus de la déforestation représente-elle un "plus" pour l'avancée des négociations ?***

Cette évolution est souvent présentée⁸⁸ comme un progrès ; la convention climatique permettrait d'utiliser non seulement le potentiel d'atténuation des forêts naturelles mais également celui de l'ensemble du secteur du bois. En revanche, selon Karsenty⁸⁹, cette intégration aurait détruit le consensus fragile qui s'était instauré entre des communautés préoccupées par le changement climatique, la biodiversité, ou les enjeux sociaux associés aux forêts. Derrière cet "élargissement" du REDD+, il faut voir les multiples intérêts qui introduisent autant de polémiques politiques et techniques que de risques de détournement du principe de base.

⁸⁶ Angelsen, A., et Wertz-Kanounnikoff, S. (2008). Quels sont les enjeux clés du modèle REDD et les critères d'évaluation des options ? in Angelsen, A. (éd.), *Faire progresser la REDD*, CIFOR, Bogor, Indonésie, pp. 13-26.

⁸⁷ Idem.

⁸⁸ Lors du sondage réalisé durant le *Forest Day 3* à Copenhague, la formule "REDD+" remporte la majorité et l'annonce de ce résultat entraîne des applaudissements dans l'assistance.

⁸⁹ Karsenty, A. (2010, 12 Décembre). Déforestation : Cancun n'a pas tenu ses promesses, *Telos* (<http://www.telos-eu.com/fr/article/deforestation-cancun-n-a-pas-tenu-ses-promesses>).

L'idée d'une réduction de la dégradation a été introduite pour compléter la lutte contre la déforestation. L'argument principal est d'inciter des pays exploitant les forêts de façon plus sélective (essences spécifiques seulement, ou petites surfaces d'exploitation) à réduire leur impact climatique. L'idée a été portée par des pays d'Afrique centrale ayant de faibles taux de déforestation, soutenus notamment par la France. Une majorité des parties du Nord et du Sud, ainsi que de nombreuses ONG la soutiennent⁹⁰. Les difficultés techniques du RED pour la mesure du carbone forestier sont pourtant complexifiées par l'introduction de la lutte contre la dégradation qui ne concerne que des surfaces forestières faibles et ponctuelles, les incertitudes sont significatives⁹¹.

Inclure l'augmentation des stocks de carbone forestiers dans le REDD+ est une autre idée qui a mis plus de temps à s'installer et fait aujourd'hui consensus parmi les Parties. La Chine et l'Indonésie ont grand intérêt à obtenir des financements pour leurs plantations forestières, avec des règles d'éligibilité assouplies par rapport aux critères du MDP, souvent critiqué pour ses complexités administratives. En revanche, de nombreuses ONG et certains pays sont fortement opposés à la rémunération des plantations industrielles qui laisse craindre une incitation à la conversion de forêts naturelles en plantations monospécifiques, ainsi que l'expropriation de populations. Le débat n'est pas clos, car la liste exacte des activités comprises dans les différentes catégories du REDD+ reste à préciser. D'après Calmel *et al.*⁹², l'inclusion du boisement et du reboisement est encore incertain, notamment parce que l'articulation avec les MDP forestiers de même nature serait compliquée.

La conservation des stocks de carbone forestier intéresse surtout des pays qui ont très peu déforesté tout en ayant de larges massifs forestiers ; ceux-ci ne pourraient prétendre à la lutte contre la déforestation ou la dégradation forestière si l'on se réfère à l'historique des activités pour estimer l'additionnalité des efforts réalisés. C'est le cas de pays d'Afrique centrale comme le Gabon où la démographie et la trajectoire de développement économique n'ont pas encore exercé de pression significative sur les forêts. Comment prendre en compte la menace future qui pèserait sur ces forêts ? Il est probable en effet que la croissance démographique et économique de ces Etats incite à l'acquisition de nouvelles surfaces et à l'exploitation des ressources en bois. Derrière des arguments légitimes, les premières tensions émergent pour définir ces potentielles menaces. Fin 2008, le Guyana publie un rapport⁹³ produit par le controversé cabinet McKinsey⁹⁴ : malgré son taux de déforestation très bas, le pays demande des compensations financières pour ne pas détruire 90% de sa surface forestière sur 25 ans ; au lieu d'une référence historique pour le REDD+, le pays demande que soit pris en compte un scénario de référence qualifié "d'économiquement rationnel" fondé sur une conversion des forêts en plantations de palmiers à huile. Cette initiative ouvre donc la voie à un chantage écologique peu compatible avec un mécanisme écologiquement intègre. De telles réductions

⁹⁰ Parker, C., Mitchell, A., Trivedi, M., et Mardas, N. (2009). *Le Petit Livre Rouge de la REDD - Guide de propositions gouvernementales et non gouvernementales visant à réduire les émissions liées à la déforestation et à la dégradation de la forêt*, Global Canopy Programme, Oxford, UK.

⁹¹ Voir par exemple Pelletier, J., Kirby, K. R., et Potvin, C. (2010). Significance of carbon stock uncertainties on emission reductions from deforestation and forest degradation in developing countries. *Forest Policy and Economics*.

⁹² Calmel, M., Martinet, A., Grondard, N., Dufour, T., Rageade, M., et Ferté-Devin, A. (2010), *REDD+ à l'échelle projet. Guide d'évaluation et de développement*, ONFI.

⁹³ Office of the President, Republic of Guyana (2008, décembre). *Creating Incentives to Avoid Deforestation* (http://www.redd-monitor.org/wordpress/wp-content/uploads/2009/02/guyana_mckinsey_report.pdf).

⁹⁴ Voir notamment le rapport de la Rainforest Foundation (<http://rainforestfoundationuk.org/files/McRedd%20English.pdf>) ou celui de Karsenty, A. (2009, 22 décembre). *Critique du rapport McKinsey pour la stratégie REDD en RDC*.

de déforestation fictives seraient d'autant plus néfastes si les crédits générés par le mécanisme REDD+ permettaient de compenser des émissions de pays Annexe 1. Un accord pour rétribuer les efforts du Guyana a malgré tout été signé avec la Norvège, puis, faute de garanties suffisantes, l'argent promis pour 2010 n'a pas été versé au Guyana⁹⁵. Cet exemple illustre bien les vives oppositions qui persistent au-delà de l'accord imprécis sur le REDD+, ainsi que toute la complexité pour finaliser ce mécanisme dans son format actuel.

En bref, l'élargissement soulève de nombreuses difficultés méthodologiques. Le suivi des stocks de carbone associés à ces activités diversifiées est plus complexe que celui de la déforestation, et la vérification de l'efficacité sur le terrain en sera d'autant plus ardue⁹⁶.

- ***Une construction "learning by doing"***

Trois phases pour mettre en œuvre le REDD+ ont été établies⁹⁷. La première étape consiste à développer des stratégies nationales c'est-à-dire à identifier les mesures à prendre et renforcer la capacité des Etats à encadrer les activités forestières. La deuxième consiste à mettre en application les premières mesures nationales ainsi qu'à développer des transferts technologiques et des activités de démonstrations. Ces deux premières étapes sont censées permettre au pays d'"apprendre par la pratique" (*learning by doing*), et l'évaluation de leurs résultats ne sera pas uniquement fondée sur la performance en termes de carbone. Ces phases de démarrage ne peuvent être financées par le marché, elles le seront donc via des fonds. Sur le terrain, des activités pilotes ont été lancées depuis Bali, avec la mise en place d'instruments de financement multilatéraux ou d'accords bilatéraux. Une troisième étape, supposée de long terme, correspond à une application aboutie du REDD+, évaluée sur ses résultats effectifs en tonnes de carbone. Ceux-ci devront être mesurés, reportés et vérifiés. C'est pour cette étape de long terme que les enjeux de financements sont les plus controversés.

L'échelle finale du REDD+ devra être nationale, avec une phase intérimaire à l'échelle infranationale si certains pays l'estiment nécessaire. Un débat important oppose les tenants d'un REDD+ à l'échelle nationale et ceux qui veulent le rendre plus flexible par une possibilité de projets infranationaux. Les premiers rejettent une comptabilité REDD+ qui se ferait à une échelle locale, redoutant que des activités soient rémunérées alors que le bilan national ne s'est pas amélioré, notamment par un simple déplacement d'activités émettrices. Les seconds craignent qu'en imposant immédiatement une échelle nationale, on ralentisse la mise en œuvre du REDD+ dans des pays qui ne sont pas prêts pour suivre leurs émissions à l'échelle du pays. Ainsi, les pays d'Afrique Centrale en appellent à la diversité des circonstances nationales pour laisser le choix du niveau d'approches aux pays. Une troisième approche dite "de niche" a été

⁹⁵ Voir Goldenberg, S. (2010, 9 Décembre). Cancún forests deal is 'wrapped up and ready to move' – or is it? (<http://www.guardian.co.uk/environment/blog/2010/dec/09/cancun-climate-change-summit-forests>)

⁹⁶ Alors qu'on se dirige vers un REDD+ où la rémunération se baserait sur les résultats en termes de tonnes de carbone non émises ou stockées, la remarque d'un représentant de la FAO entendue lors du *Forest Day* pour répondre à ces difficultés, laisse songeur : l'importance des enjeux du reboisement, de la conservation et de l'augmentation des stocks de carbone rendrait aberrante la question de savoir si l'on sait assez bien mesurer l'impact carbone de ces activités comprises dans le « + ». Que l'on parle d'enjeux économiques ou environnementaux, il est peu probable que le REDD+ remplisse son rôle dans l'atténuation climatique si des vérifications exigeantes ne sont pas instaurées.

⁹⁷ Elles correspondent en fait à une proposition faite en 2009 dans un rapport du Meridian Institute pour le compte du gouvernement norvégien ; Angelsen, A., Brown, S., Loisel, C., Peskett, L., Streck, C. et Zarin, D. (2009), *Reducing emissions from deforestation and forest degradation: an options assessment report*, Meridian Institute, préparé pour le Gouvernement de la Norvège (http://www.redd-oar.org/links/REDD-OAR_en.pdf).

proposée⁹⁸ pour combiner les deux échelles : des crédits pourraient être attribués à des projets locaux à condition que ces mêmes crédits soient débités de la comptabilité nationale, afin d'éviter les doublons. Cette option permet de répondre à une autre question technique liée à celle de l'échelle, à savoir *qui* doit être rétribué. L'approche par niche permettrait aux Etats d'avoir une comptabilité nationale, tout en laissant l'opportunité à des acteurs locaux de développer des projets forestiers et de bénéficier des crédits. Mais sans obligation explicite et vérifiée quant à la participation et au consentement des populations locales et autochtones, cela laisse au bon vouloir des gouvernements la redistribution des bénéfices du REDD+.

Le texte de Cancun opte finalement pour l'option flexible, de façon intérimaire. Il demande aux pays intéressés par le REDD+ de développer une stratégie nationale de préservation ou d'augmentation de leurs stocks de carbone forestier. Ces pays doivent construire un scénario de référence, c'est-à-dire une prévision de ce que seraient leurs émissions et puits de carbone sans projet REDD+, ainsi qu'un système de suivi pour estimer les améliorations réalisées grâce à ce programme. A Cancun, les avancées sont symboliques ; les questions les plus polémiques n'avancent pas beaucoup. Concernant le financement, le texte final ne prend pas position et maintient ainsi toutes les options ouvertes.

b) La construction du REDD+ , les enjeux pour l'après 2012

La construction progressive du programme REDD+ s'est de fait réalisée depuis 2005 selon des modalités conformes à l'approche "*pledge and review*", qui semblent aujourd'hui être suivies par l'ensemble de la négociation climatique. En quoi ce processus a-t-il été éclaté et *bottom-up* ? Quelles conclusions peut-on tirer de cette approche pour la suite du REDD+ ?

- ***Un foisonnement d'initiatives et de lieux de négociation***

Si le REDD+ a été lancé lors d'une COP, les discussions se sont déroulées en grande partie hors des arènes de négociations officielles. Plusieurs institutions se sont investies dans la promotion et le lancement du programme. Une longue liste d'initiatives en faveur du REDD+ a fleuri en quelques années. La Banque Mondiale participe ainsi à trois fonds. Un partenariat FAO-UNDP⁹⁹-UNEP¹⁰⁰ implique 29 pays hôtes et 3 pays financeurs en janvier 2011¹⁰¹. D'autres outils de financement soutiennent le lancement du mécanisme REDD+ ; certains existaient avant et se sont ouverts aux projets REDD+ (Global Environment Facility créé en 1991, Collaborative Partnership on Forests...), d'autres ont été créés spécialement autour d'accords bilatéraux entre un pays donateur et un pays REDD+. Des partenariats privilégiés se sont développés, par exemple l'Australie soutient le REDD+ en Indonésie et en Papouasie Nouvelle Guinée, la Norvège finance cinq pays (Brésil, Indonésie, Mexique, Tanzanie, Guyana). D'autres initiatives s'orientent vers le développement des méthodologies nécessaires au suivi : Clinton Climate Initiative in Carbon Monitoring, Asia Pacific Forestry Skills and Capacity Building Program, Research Partnership on REDD+

⁹⁸ Proposition faite par le CATIE (Centre Agronomique Tropical de Recherche et d'Enseignement Supérieur) et le BVEK (Association Allemande de Commercialisation d'Emissions) et soutenue par de nombreux pays et organisations d'Amérique du Sud. Cf. Parker, C., Mitchell, A., Trivedi, M., et Mardas, N. (2009). *Ib.*, p. 58.

⁹⁹ Programme des Nations Unies pour le Développement.

¹⁰⁰ Programme des Nations Unies pour l'Environnement.

¹⁰¹ 12 pays bénéficient d'un soutien financier via ce programme "UN-REDD" pour développer leur stratégie nationale (Bolivie, Cambodge, République démocratique du Congo, Indonésie, Panama, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Paraguay, Philippines, Iles Salomon, Tanzanie, Viet Nam et Zambie), les autres pays ont des soutiens sous d'autres formes (expertise, *etc.*). Les pays contributeurs sont la Norvège, le Danemark et l'Espagne.

Depuis 2007, un forum majeur d'échange sur le REDD+ est le *Forest Day* qui contribue par son succès grandissant¹⁰² à l'élaboration d'un consensus sur le mécanisme. Cet événement annuel est organisé en parallèle de la COP par le CIFOR (*Center for International Forestry Research*). Les divers aspects du REDD+ sont débattus, analysés, voire votés sous forme de sondages informels. C'est une plateforme majeure de réseaux et de rencontres entre les différents acteurs sur le terrain : bureaux d'étude, représentants gouvernementaux, agences de développement, associations, etc.

Autre exemple important d'éclatement des lieux de discussion du programme : un groupe de travail gouvernemental hors convention a été lancé par la France et la Norvège en mars 2010, le " REDD+ Partnership ", qui réunit 77 gouvernements début 2011¹⁰³. Ce dispositif hors convention n'est pas unique, deux autres ont été créés après Copenhague, l'un sur l'adaptation, l'autre sur le *Monitoring Report and Verification*. Le but de ces initiatives est de faire avancer les négociations sur certains sujets malgré les blocages, tout en se positionnant comme des appuis de la convention. Mais ils se déroulent bien hors de la convention et de ses codes : un des problèmes qui sous-tend actuellement les relations dans le REDD+ Partnership est l'absence de règles de fonctionnement officiellement établies, que ce soit entre les négociateurs étatiques ou avec des représentants de la société civile. Des rencontres ont eu lieu durant toute l'année 2010, avec d'importantes critiques¹⁰⁴ concernant la participation d'observateurs d'ONG ou d'associations de peuples autochtones. L'accès aux réunions était en effet très restreint et mal organisé. Les désaccords sur la participation ont été nourris par l'opposition de certaines parties au principe même du REDD+ Partnership. Ainsi la Bolivie craint que la légitimité de la convention soit amoindrie par la mise en place de coalitions volontaires parallèles, qui mettraient en danger la poursuite du processus onusien.

- *Des modèles déjà à l'œuvre*

Des pays du Sud se préparent activement à la mise en place de ce mécanisme ; la première étape consiste à rédiger à l'intention des financeurs potentiels un dossier présentant les moyens qu'ils comptent mettre en œuvre. Certains projets nationaux, notamment en Afrique Centrale, sont conduits à l'initiative d'agences gouvernementales de développement du Nord ou de bureaux d'étude privés qui proposent à des décideurs du Sud de réaliser une analyse des potentialités de leur pays. Si le programme REDD+ démarre rapidement, c'est que les motivations émergent aussi des pays industrialisés, via les intérêts économiques et géopolitiques de la coopération et dans le développement de tout un secteur d'expertise sur le carbone forestier, du fait de la technicité du mécanisme. La diversité de conceptions et de modèles peut être illustrée par les trois fonds auxquels contribue par la Banque Mondiale : le "Forest Carbon Partnership Facility", le "Forest Investment Program" (FIP), et le "World Bank Biocarbon Fund". Chacun de ces fonds implique différents financeurs, pays bénéficiaires et budgets. La gestion de ces fonds est variable, par exemple le FIP est géré par 5 banques multilatérales de développement. Ils n'incluent pas non plus les mêmes activités : le Biocarbon Fund fournit ainsi des crédits pour des projets liés à l'agriculture.

¹⁰² Malgré la baisse significative de participants à la COP 16 par rapport à l'année précédente, la fréquentation du *Forest Day* est restée similaire entre 2009 et 2010, de l'ordre de 1500 participants ; comparé aux années précédentes, la croissance a été relativement rapide avec environ 900 participants en 2008 et 800 en 2007 (Cf. CIFOR, <http://www.forestsclimatechange.org/>)

¹⁰³ Cf. <http://reddpluspartnership.org/65230/en/>

¹⁰⁴ Voir par exemple les deux appels lancés par des coalitions d'ONG et associations de peuples autochtones : http://www.fern.org/sites/fern.org/files/NGO%20submission%20REDD+%20Partnership%20workplan_Sept%2007.pdf et <http://uk.oneworld.net/article/view/164968/1/246>

Le principe de compenser des émissions en finançant la conservation ou la plantation d'arbres est déjà à l'œuvre sur les marchés volontaires. Des entreprises, des organisations ou même des particuliers peuvent ainsi décider de compenser leurs émissions, par exemple par souci d'image environnementale. Les crédits forestiers vendus sur les marchés volontaires sont certifiés par divers standards avec des critères plus ou moins sélectifs, notamment en ce qui concerne l'attention à la biodiversité et à la participation, et l'accord des populations dépendantes des forêts. Selon les marchés, les crédits peuvent venir d'activités de boisement ou reboisement, de réduction de la déforestation ou de bonnes pratiques de gestion forestières. Ces marchés volontaires ne peuvent absorber les volumes de crédits de l'offre forestière malgré une forte croissance de la demande et de l'intérêt pour les bénéfices socio-économiques associés aux forêts ; c'est pourquoi il serait fort profitable pour le secteur forestier qu'une partie de l'offre en crédits carbone forestier puisse se vendre sur les marchés liés au Protocole de Kyoto. Notons que l'événement de la COP 16 a été compensé par des projets de reforestation au Mexique¹⁰⁵.

Les acteurs qui participent à la structuration du REDD sont également ceux qui négocient les règles du mécanisme, font la promotion de leur projet dans le *off*, et diffusent des ouvrages de conseils : la proximité entre représentants gouvernementaux, experts de bureaux d'étude ou de *think tanks* opère une certaine confusion entre bilan des projets nationaux, rôle d'information, promotion et lobbying sur les négociations. L'accent est porté sur l'urgence des décisions à prendre, d'autant que les projets REDD+ à échelle locale se développent déjà sur les marchés volontaires au travers d'acteurs privés (entreprises, propriétaires forestiers...). L'articulation future entre ces projets locaux déjà en place et le REDD+ onusien (*via* une comptabilité nationale orchestrée par les gouvernements) s'annonce problématique : des conflits sur la propriété du carbone forestier ou les régimes fonciers, pourraient bien apparaître¹⁰⁶.

Par ailleurs, les projets locaux montrent une grande diversité. Financeurs, pays hôtes d'un projet, ou experts tendent à façonner des projets pilotes en fonction de leurs contraintes et intérêts : certains fonds financent toutes les activités potentielles, tandis que d'autres n'acceptent que la réduction de la déforestation et le reboisement, ou incluent spécifiquement la lutte contre la conversion des tourbières (Accord entre la Norvège et l'Indonésie). D'autres enfin se rattachent au concept de "paiement pour services environnementaux" (Accord Norvège-Guyana). Ces initiatives reconnaissent leur dépendance quant aux décisions de la convention climatique mais contribuent en parallèle à la structuration du REDD+. Leurs promoteurs cherchent à trouver une place dans le mécanisme de la convention pour qu'un accord soit possible. Il y a donc une construction progressive et *bottom-up* à partir d'un foisonnement de projets qui portent chacun une vision particulière. Un accord global en devient d'autant plus complexe.

- ***Des intérêts nationaux insidieux : l'exemple de l'Arabie Saoudite***

¹⁰⁵ Cette compensation carbone a été réalisée par ProNatura Mexico, une ONG mexicaine, dans le cadre d'un programme développé depuis 2006 intitulé "Neutralizate". Le gouvernement mexicain a ainsi pu acquérir des crédits via le Mexican Voluntary Market. Cette compensation a été sponsorisée entre autres par Coca Cola et Cemex, un producteur mexicain de ciment. L'estimation des émissions produites par la COP 16 a été faite selon le "GHG Protocole standard".

¹⁰⁶ Un premier exemple a été rapporté en Papouasie Nouvelle Guinée, cf. Lang, C. (2010), <http://www.redd-monitor.org/2010/12/22/letter-from-kirk-roberts-to-kevin-conrad/>

Derrière le volontarisme et l'optimisme affichés lors de *side events* comme le Forest Day, les discussions sont tendues par la diversité des intérêts en jeu. En août 2010, le Groupe Afrique a explicitement accusé la Bolivie et l'Arabie Saoudite de vouloir bloquer volontairement le travail sur le REDD+¹⁰⁷. Si l'on comprend aisément que le Groupe Afrique ou la Bolivie soient engagés sur les questions forestières, le positionnement fort et visible de l'Arabie Saoudite a de quoi surprendre. Deux éléments expliquent cet intérêt. Le premier concerne un secteur bien différent des forêts. L'Arabie Saoudite attend beaucoup d'une intégration des technologies de *Carbon Capture and Storage* dans les Mécanismes de Développement Propres. Le blocage des discussions sur le REDD+ pourrait donc lui servir comme moyen de pression pour faire accepter le CCS¹⁰⁸. L'Arabie Saoudite a obtenu finalement gain de cause à Cancun puisque le CCS a été admis sous réserve de vérifications techniques par le SBSTA¹⁰⁹. La deuxième explication possible ouvre des perspectives nouvelles pour analyser le positionnement de certains pays sur les questions relatives aux usages des sols. L'Arabie Saoudite possède environ 1,61 millions d'hectares¹¹⁰ en Indonésie, premier pays développeur de projets REDD+¹¹¹. Ne pourrait-elle donc pas développer des projets forestiers sur le sol indonésien ? Ce phénomène d'accaparement des terres entre pays n'est pas unique et pourrait s'amplifier avec la valorisation financière du carbone forestier. Cette hypothèse reste à approfondir.

Finalement, quelles leçons peut-on tirer de cette analyse sur le programme REDD+ ? L'accord optera probablement pour un mécanisme flexible, qui pourra intégrer une grande diversité d'intérêts nationaux. L'élargissement du RED vers le REDD+ va déjà dans ce sens. La mise en place d'un programme flexible est certes indispensable au regard de la diversité de contextes nationaux. Cependant, avec un mécanisme qui rémunère sur la base des tonnes de carbone non émises ou stockées, la flexibilité tend à se limiter aux règles de comptabilité, aux critères de définitions et au mode de prise en compte de *safeguards* ; ces règles sont les garantes de l'intégrité du REDD+ ainsi construit. Cette approche restreint en revanche une souplesse au cours du temps : certaines réformes de fond peuvent provoquer d'abord plus d'émissions alors qu'elles seront plus bénéfiques, en termes de carbone mais aussi de développement local, qu'une simple "mise sous cloche" de surfaces forestières en vue d'obtenir rapidement des crédits carbone¹¹².

¹⁰⁷ Ces parties avaient en effet demandé de revenir sur certains points du mécanisme REDD+ acquis à Copenhague, notamment la possibilité de financement par le marché, la liste d'activités éligibles et la possibilité de compensation d'émissions par le REDD+. Cf. IISD Reporting Services (2010). Bonn Climate Change Talks : Summary Report. Earth Negotiations Bulletin, 2-6 Août 2010, Bonn, Allemagne.

¹⁰⁸ C'est en tout cas ce que reproche Tosi Mpanu-Mpanu, chaire du Groupe Afrique, à l'Arabie Saoudite dans une interview cf. Feldman, S. (2010, 3 décembre). REDD Forest Rescue Deal Still Draws Bitter Debate, Weak Agreement Feared. *Solve Climate News*, (<http://solveclimatenews.com/news/20101203/redd-forest-rescue-deal-still-draws-bitter-debate-weak-agreement-feared?page=show>).

¹⁰⁹ Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice.

¹¹⁰ Cf. CIFOR (<http://www.forestsclimatechange.org/>).

¹¹¹ Cf. Jhaveri, N. (2010, 11 août). REDD+ Reality: Lessons Going Forward on Forest Tenure and Governance. Rights and Resources Initiative, *Asia Dialogue on Community Forests and Property Rights in the Context of Climate Change* (http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_1653.pdf).

¹¹² Pirard, R. et Treyer, S. (2010, décembre). Agriculture et déforestation : quel rôle pour REDD+ et les politiques publiques d'accompagnement ? *Idées pour le débat*, IDDRI, n°10. http://www.iddri.org/Publications/Collections/Idees-pour-le-debat/ID_1010_r%20pirard%20s%20treyer_redd%20agriculture%20FR.pdf

c) *Quelle efficacité environnementale et sociale du programme ?*

Le REDD+ porte les caractéristiques du régime climatique en émergence, étant fondé sur des objectifs, des stratégies et des outils de vérification issus des expériences et intérêts nationaux, plutôt que sur une architecture internationale s'appliquant de façon homogène. Il porte en même temps la marque du Protocole de Kyoto, en permettant une équivalence en crédits échangeables sur un marché. Quelles sont les perspectives, en termes d'efficacité environnementale, du programme ainsi construit ?

- ***Les multiples fonctions écologiques de la forêt : cobénéfices et enjeux de définition***

L'approche centrée sur la tonne de carbone a un impact sur le statut des autres enjeux environnementaux. La façon dont le REDD+ est structuré relègue les autres bénéfices forestiers – biodiversité, régulation du cycle de l'eau... - dans une position de *safeguards* ; ils ne sont donc pas au cœur de l'élaboration et de l'évaluation des activités forestières, mais plutôt des garanties extérieures et additionnelles de l'intégrité des stratégies nationales REDD+. L'ensemble des débats sur les " cobénéfices " du REDD+ est pris *a priori* dans cette optique. Chaque texte de négociation provoque des commentaires sur la place qui est accordée à ces *safeguards* ; ainsi, l'Accord de Cancun a été critiqué car ils sont cités en annexe et non dans le cœur du texte, et ils sont simplement encouragés, et non obligatoires, ce qui est cohérent avec une possible intégration de plantations industrielles.

Pour que l'atténuation forestière du changement climatique puisse être réellement significative à long terme, il faut pourtant que les écosystèmes concernés soient résilients malgré les variations climatiques. L'indicateur en tonne de carbone simplifie la représentation des forêts : leur croissance est perçue comme étant linéaire dans le temps, ce qui évince les événements soudains de dépérissement. Certaines études, comme un rapport de la Banque Mondiale de 2010¹¹³, mettent en évidence la vulnérabilité des forêts et l'importance d'éléments de mesure de la santé ou de la résilience des forêts. Un programme efficace de lutte contre les émissions forestières devrait donc peut-être intégrer cette complexité des écosystèmes forestiers de façon plus intrinsèque que par la mise en place de *safeguards* plus ou moins bien respectés et vérifiés. Au pavillon de la Convention sur la Diversité Biologique mis en place dans la COP de Cancun, on souligne que la biodiversité n'est pas un co-bénéfice de la protection des stocks de carbone forestier, mais qu'elle doit être vue comme une *condition* pour que les forêts soient résilientes aux changements, et les stocks de carbone viables sur le long terme.

Une façon de renforcer la place de l'ensemble des fonctions écologiques des forêts serait par exemple d'utiliser une définition plus élaborée distinguant différents types de systèmes forestiers. Sous le Protocole de Kyoto, les forêts sont en effet définies selon les critères de la FAO¹¹⁴ qui ne distinguent pas forêts naturelles et plantations¹¹⁵. Il a été envisagé dès 2001

113 Banque Mondiale, Climate Change and Clean Energy Initiative (2010, 4 Février). *Assessment of the Risk of Amazon Dieback : Main Report*.

114 Food and Agriculture Organisation.

115 La définition ainsi utilisée dans le cadre du Protocole de Kyoto considère comme forêt une surface minimum de 0,05 à 1 hectare, avec un couvert forestier de plus de 10 à 30 %, avec des arbres pouvant atteindre 2 à 5 mètres à maturité. Peuvent être compris des espaces en régénération naturelle, des plantations qui ont atteint les critères structuraux de la définition, ou encore des secteurs faisant habituellement partie d'un espace forestier qui

d'affiner cette définition à partir de la deuxième période d'engagement, en utilisant, non plus seulement des critères structureaux, mais en adaptant les critères aux différents types de biomes forestiers¹¹⁶. Cette proposition réémerge de temps à autre dans les négociations. En 2010 à Tianjin, la plupart des parties s'étaient accordés sur une orientation du programme forestier vers l'ensemble des services écosystémiques, mais cette discussion est restée au stade de l'intention¹¹⁷.

- ***Scénarios de référence et incitations à long terme***

L'approche par les résultats présente également de fortes difficultés techniques ; elle nécessite la construction d'un scénario de référence pour estimer l'additionnalité des projets REDD+ . Or ces scénarios, lorsqu'ils se basent sur des projections faites par l'Etat sur l'utilisation futures de ses terres, sont extrêmement difficiles à vérifier¹¹⁸. Cet obstacle laisse craindre la production de fausses réductions d'émissions ; celles-ci contribueraient à la création d'" air chaud " si ces projections donnent lieu à des crédits de compensation pouvant être achetés par les pays ayant des objectifs de réduction. Ces incertitudes techniques prennent encore plus sens dans des contextes nationaux où le pouvoir d'action et de contrôle des gouvernements sur leur territoire est parfois faible. D'autres approches sont possibles et cherchent à mieux intégrer les complexités politiques des pays candidats au REDD+, comme celle défendue par Karsenty¹¹⁹ centrée sur des investissements de renforcement de politiques publiques et de réformes structurelles visant à lutter contre la déforestation via ses causes agro-foncieres. On s'affranchit ainsi de la nécessité d'un scénario de référence.

En se concentrant sur les tonnes de carbone stockées ou non émises, le REDD+ risque d'inciter à des activités forestières contribuant à court terme à l'atténuation du changement climatique. Cette approche est plutôt favorable à l'industrie forestière qui peut – assez-rapidement créer des stocks de carbone forestier via des plantations. Mais seules des réformes structurelles profondes peuvent réorienter de manière durable vers des activités moins destructrices pour les forêts, et surtout, permettant un meilleur niveau de vie des populations. Comme le soulignent Pirard et Treyer¹²⁰, le phénomène de la déforestation implique des activités qui vont bien au-delà du seul secteur forestier. Ils rappellent que, pour être réellement efficace, le programme REDD+ doit impérativement promouvoir des changements d'itinéraires techniques dans le secteur agricole afin de réduire la pression exercée sur les surfaces forestières. Leur article illustre toute la complexité des liens économiques entre forêts et agriculture ; complexité qui ne pourra être intégrée dans les stratégies nationales REDD+ que si des politiques d'accompagnement sont développées, si des itinéraires techniques adéquats sont amorcés, si les divers secteurs liés aux forêts sont harmonisés. Ils préconisent ainsi de coupler des mesures d'amélioration du revenu des agriculteurs avec un système de

ne répondent temporairement pas aux critères suite à l'intervention humaine ou à cause d'événements naturels et dont on attend un retour vers l'état forestier. Cf. S. Cadman, « Defining Forests under the Kyoto Protocol: A way forward », 2008 (http://unfccc.int/files/methods_science/redd/application/pdf/seancadman1_12nov08.pdf).

¹¹⁶ Un travail exploratoire avait été demandé au SBSTA car cette possibilité présente des défis techniques supplémentaires. Cf. CCNUCC (2001), Décision 11/CP.7, FCCC/CP/2001/13/Add.1. (<http://unfccc.int/resource/docs/french/cop7/cp713a01f.pdf#page=56>)

¹¹⁷ IISD Reporting Services (2010). Tianjin Climate Change Talks : Summary Report. *Earth Negotiations Bulletin*, 4-9 Octobre 2010, Tianjin, Chine.

¹¹⁸ Cf. Karsenty, A. (2008). The architecture of proposed REDD schemes after Bali: facing critical choices. *International Forestry Review*, 10(3), p. 443-457.

¹¹⁹ *Idem*.

¹²⁰ Pirard, R. et Treyer, S. (2010, décembre). *Ib*.

paiements pour services environnementaux. Nous retiendrons ici que l'approche par les résultats, inhibant toute vision globale et à long terme, réduit les chances de répondre à la fois à des exigences environnementales et sociales. Notons qu'aucune décision concernant l'agriculture n'a été prise à Cancun. Cette thématique est pourtant bien présente dans le *off* de la conférence, car les enjeux climatiques de l'agriculture, tant sur le plan de l'atténuation que de l'adaptation, sont importants. Un *Agriculture and Rural Development Day* a lieu depuis deux ans en parallèle des COP. Certains acteurs, comme les *think tanks* Terrestrial Carbon Group¹²¹ et World Agroforestry Center, ont tenté d'élargir le REDD+ jusqu'à l'inclusion des sols agricoles, en vain pour le moment.

Sous l'égide d'un mécanisme international, les résultats locaux et nationaux du REDD+ risquent d'être fort dépendants des bonnes volontés et des contextes nationaux, de la situation foncière, du statut des populations dépendantes des forêts dans le pays, *etc.* Dans ces conditions, le rôle des ONG est crucial, pour rendre compte des situations d'un point de vue autre que celui des gouvernements et alerter sur les conflits possibles. Les COP restent un espace d'expression et de médiatisation pour elles, et la comparaison avec la gestion problématique de la participation dans un forum hors convention, par exemple le "Partenariat REDD+", est sans appel.

Cette annexe sur les forêts nous a permis de mettre en scène la diversité d'enjeux associés à une thématique relativement circonscrite. Le REDD se révèle un "laboratoire" du régime climatique qui témoigne de ses traits caractéristiques : 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. L'architecture « *pledge and review* », qui paraît s'imposer d'un point de vue pragmatique, révèle des faiblesses auxquelles les acteurs des COP, mais aussi les citoyens aux échelles nationales, vont devoir faire face :

— D'une part, en transposant l'épicentre de la lutte contre le changement climatique sous la responsabilité des Etats, on replace les enjeux climatiques dans des arènes où d'autres contraintes risquent de les éclipser ;

— D'autre part, le recul opéré vis-à-vis d'une approche centrée sur la stricte comptabilité carbone, issue de Kyoto, peut modifier la nature des incitations. A priori, cela pourrait encourager les pays à avoir une vision plus ample et plus transversale des changements économiques à réaliser, à moyen et long terme. Néanmoins il est assez probable qu'une certaine inertie, encouragée par les intérêts financiers issus des marchés de Kyoto, et la réticence des Etats à effectuer une difficile transition de leurs économies, maintiennent des démarches centrées seulement sur le carbone, occultant de nombreux enjeux écologiques et sociaux de la crise environnementale.

¹²¹ Voir par exemple, Creed, A. et Havemann, T. (2009, décembre), *A system to deliver terrestrial carbon mitigation (REDD+ to AFOLU). Functions, institutions and transition pathways*, The Terrestrial Carbon Group.

QUELQUES CONCLUSIONS

1. La Conférence de Cancun confirme que nous sommes bel et bien entrés dans une nouvelle ère du régime climatique. Il n'y aura pas de grand soir du climat mais plutôt un processus incrémental lent et progressif, privilégiant les approches “pledge and reviews” (engagements vérifiables), sans perspective à court terme de traité général contraignant. En particulier, le défi majeur de l'Atténuation et des réductions d'émissions n'a pas avancé à Cancun. De plus, cette évolution s'accompagne d'une certaine prise de distance avec le diagnostic scientifique et l'expertise. Il y a donc lieu d'appeler à la vigilance.

2. La réponse adéquate au risque des changements climatiques ne peut véritablement se formuler que dans le cadre d'une stratégie globale de transition vers des économies faibles en carbone. Cette transition, très complexe, doit mobiliser toutes les échelles et tous les espaces possibles d'action. Plusieurs enceintes (MEF, G20, G8..) commencent à considérer la question climatique dans leurs attributions mais elles ont tendance à la ranger sous la seule bannière de l'économie, de la sécurité énergétique et des finances, et occultent le plus souvent les dimensions environnementale, écologique et de mutations sociétales que cette question comporte. L'arène onusienne est la seule à tenter, plus ou moins bien, de les adresser.

Le caractère incrémental du nouveau régime climatique et la fragmentation entre plusieurs enceintes concourent à offrir un voile d'opacité à l'immobilisme.

3. En permettant quelques avancées significatives sur les questions du financement, de l'adaptation et du transfert de technologies, vers les pays en développement, les Accords de Cancun traduisent, au moins formellement, une certaine préoccupation de justice climatique, visant avant tout à corriger et compenser la dimension “vulnérabilité” du problème de l'injustice climatique. La dimension liée à la responsabilité historique des pays du Nord conférant, pour les pays du Sud, le droit au développement (et donc aux émissions) ne peut être traitée que dans le cadre de la stratégie globale de transition vers des économies moins carbonées. En l'absence de cette dernière, les pays émergents ont réussi jusqu'ici à sauvegarder leur unité avec l'ensemble des PED, repoussant la négociation sur les enjeux de l'atténuation *sine die*.

4. La question du financement du programme REDD+ n'est pas réglée, or elle est déterminante pour de nombreux autres aspects. L'inclusion de diverses activités forestières, en plus de la lutte contre la déforestation, alourdit les discussions en multipliant les intérêts et la technicité impliqués dans le mécanisme. L'approche par les résultats de la comptabilité carbone, plutôt que par des incitations multisectorielles, rend finalement l'efficacité du REDD+ très dépendante des contextes nationaux. Avec d'autres sujets comme l'adaptation, la question des forêts doit permettre d'insuffler, dans le nouveau régime, le maintien d'ambitions fortes non seulement sur le plan carbone mais aussi sur l'ensemble des aspects de la crise écologique. De même que les forêts ne doivent pas être vues au seul prisme des évaluations sur le carbone, la gouvernance climatique ne peut faire l'économie de la complexité des enjeux sociaux et environnementaux qui en dépendent, mais également la conditionnent.

5. Pour les ONG, l'enjeu de communication auprès du grand public reste entier pour susciter des débats de société éclairés. Au-delà d'une pédagogie de la catastrophe, la traduction de l'alerte scientifique en un ensemble de mesures concrètes pouvant rencontrer un consensus social, demeure une gageure. Après le blues de Copenhague et la restauration du processus onusien à Cancun, elles disposent de peu de temps pour une réflexion de fond avant d'aborder le grand rendez-vous international, Rio+20 en 2012. Le souhait de distanciation exprimé par des climatologues après Copenhague témoigne d'une volonté de repurification de la science qui souligne la place complexe des ONG : courtiers entre science et politique, elles sont prises dans des temporalités qui vont de l'urgence au long terme.

6. Si l'on ne peut toujours pas parler de « société civile mondiale », les COP témoignent sur la durée de la construction profonde d'un « civisme planétaire »¹²² qui engage un travail de nouvelles définitions et de gestions de l'altérité, plus ou moins marqué suivant les acteurs. A notre sens, le dialogue Nord-Sud au sein des ONG est particulièrement sensible dans la thématique de l'adaptation : celle-ci reste à conceptualiser, sans la réduire aux enjeux d'un développement mesuré en PIB mais en incluant pleinement les voix du Sud, y compris leurs savoirs traditionnels.

Paris, 26 Février 2011.

¹²² Morin, E. (1993). *Terre-Patrie*. Editions du Seuil / édition 2010 Collection Points, page 14. Jacquet, Pisani-Ferry et Tubiana parlent, eux, de « conscience civique planétaire » Jacquet, P., Pisani-Ferry, J., & Tubiana, L. (2002). *Gouvernance mondiale, Rapport de synthèse*. Paris: Conseil d'Analyse Stratégique (CAS)