

Regard

Dossier Adaptation aux changements climatiques★

Le changement climatique peut-il être utile au développement ?

Yves Le Bars

Gestionnaire de la recherche en ingénierie de l'agriculture et de l'environnement, 47 avenue Léon Blum, 92160 Antony, France



Développement, changement climatique, catastrophes naturelles : ces trois grands domaines de l'action politique au niveau international sont étroitement dépendants les uns des autres¹. Les instances qui cherchent des solutions en vue de la réduction des émissions de gaz à

Auteur correspondant : yhb.conseils@orange.fr

Yves Le Bars est ingénieur général (honoraire) du génie rural des eaux et des forêts. Il est actuellement président du Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET) et a été jusqu'en 2009 vice-président délégué de l'Association française pour la prévention des catastrophes naturelles (AFPCN). Il a été pendant 20 ans dirigeant d'organismes de recherche en France (Cemagref, Bureau des recherches géologiques et minières, Andra).

* Cf. dans ce numéro, la présentation par la Rédaction du dossier « Adaptation aux changements climatiques ».

¹ Ce texte est issu de la participation à la table ronde « Compromis entre adaptation et développement » du mercredi

effet de serre et de l'adaptation des sociétés aux changements climatiques soulignent que les mesures à prendre doivent se situer au sein des politiques et programmes de développement. Et pourtant, cela ne va pas de soi. Il en va de même en ce qui concerne la prévention des catastrophes naturelles : les institutions qui l'ont en charge peinent à la faire entrer dans les politiques d'aménagement et de développement durable.

Les trois domaines souffrent déjà d'une grande inégalité de traitement. La participation des pays développés aux efforts de développement des pays du Sud les moins avancés – ceux qui ne sont pas sur une trajectoire de pays en émergence – ne suit pas la courbe croissante annoncée par la définition des Objectifs du millénaire pour le développement adoptés en avril 2000 par les Nations unies, ou par les conclusions du sommet du G8 de Gleneagles en 2005. Les efforts internationaux de prévention des risques naturels sont faibles, mal identifiés, malgré les efforts de sensibilisation de l'ISDR² (à l'intérieur du système des Nations unies) et quelques financements de la Banque mondiale. Un cas particulier est à noter, la mise en place récente d'un dispositif d'alerte anti-tsunami dans le Pacifique Sud ! Par contre, en dépit de la crise économique et financière, le changement climatique est, lui, en bonne place dans l'agenda politique.

Mais, surtout, la convergence éminemment souhaitable entre les actions en faveur des trois domaines d'action est difficile à réaliser parce qu'ils relèvent d'histoires, de démarches et de logiques très différentes. On peut

8 octobre 2008 des Journées de l'association NSS-Dialogues « Changements climatiques : l'adaptation à l'ordre du jour ».

² International Strategy for Disaster Reduction. Cf. <http://www.unisdr.org>.

cependant tirer parti de leurs complémentarités. C'est ce que ce texte va tenter de montrer.

La conférence de Bali en 2007 a mis l'accent sur l'adaptation au changement climatique, malgré les réticences de ceux qui craignent que le choix de cet objectif n'affaiblisse celui d'aboutir à la réduction (« *mitigation* ») des causes de ces changements et, donc, celui de lutter contre les émissions de gaz à effet de serre. La conférence de Poznan en décembre 2008 a néanmoins continué dans cette voie et a même mis sur la table des négociations des propositions de mécanismes financiers pour l'adaptation. Cette mise à l'agenda politique international de l'adaptation au changement climatique est donc relativement récente.

Dans le même temps, suivant sa propre dynamique, la politique visant à la réduction des conséquences des catastrophes naturelles a approfondi ses démarches en améliorant la connaissance des aléas et en prenant en compte la vulnérabilité croissante des populations et des biens à ces aléas. Les catastrophes sont en partie plus nombreuses parce que les hommes s'exposent davantage. Et cela concerne aussi bien les habitations de la classe moyenne américaine exposées aux cyclones en Floride que les bidonvilles des pays du Sud installés dans les bas-fonds ou sur les pentes instables...

Quant au développement, qualifié de durable, il est devenu une référence politique usuelle en Europe (avec l'élaboration d'une stratégie spécifique), comme en France puisqu'un ministère à large champ de responsabilité lui est consacré. Le concept est cependant tellement utilisé que sa force en est très réduite. S'il est la cause de quelques actions de solidarité, il n'a pas conduit à des mécanismes financiers à la hauteur des besoins, que ce soit en France, en Europe et encore moins à l'échelle du monde.

Que ces trois préoccupations, thèmes centraux pour des politiques publiques, ne soient pas nées dans les mêmes contextes et ne convergent pas naturellement, deux faits en témoignent encore récemment. En 2005, Tony Blair avait inscrit deux points à l'ordre du jour du G8 : le changement climatique et l'Afrique. Moyennant quoi, il n'a été que fort peu question du changement climatique en Afrique... Le GRET³, ONG de développement, a, depuis, conduit une réflexion sur cette articulation avec Coordination SUD⁴. Mais la question des rapports entre changement climatique et développement

³ Le Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET) est une association professionnelle de solidarité et de coopération internationale qui bénéficie d'un soutien financier public (<http://www.gret.org>).

⁴ Voir le séminaire organisé par le GRET, le Réseau Action Climat France (RAC-F) et Coordination SUD le 25 septembre 2008 « Lutte contre le changement climatique : quel régime multilatéral pour le post-2012 ? ». Voir aussi le dossier Chetaille, A., Créach, M., 2008. *Lutte contre le changement climatique : l'équité au cœur de l'accord sur le régime post-2012 ?*

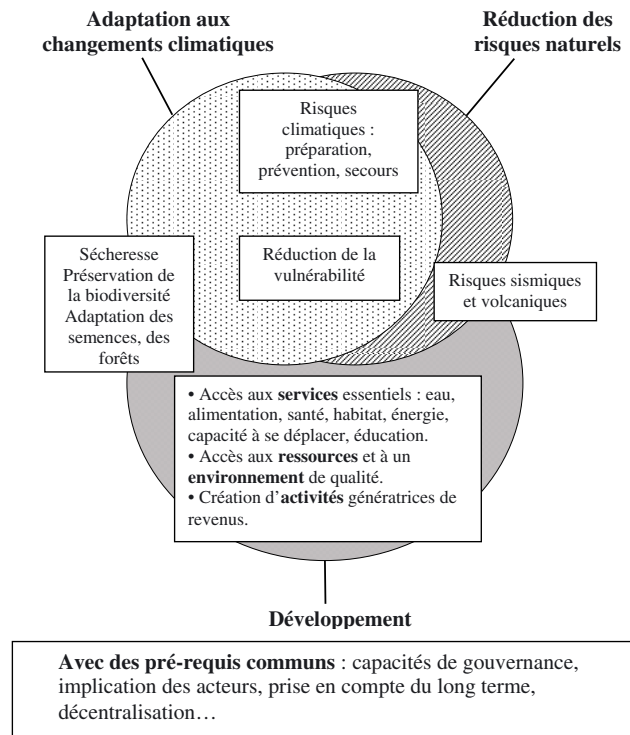


Fig. Schéma des spécificités et des points communs des trois approches : réduction des risques naturels, adaptation aux changements climatiques, développement.

n'en demeure pas moins encore peu travaillée. Deuxième exemple en 2007 : au moment du Grenelle de l'environnement, l'Association française pour la prévention des catastrophes naturelles (AFPCN) a tenté auprès de chacun des groupes concernés d'introduire la prévention des catastrophes naturelles ; malgré tous ses efforts et un accueil pourtant sympathique de tous les interlocuteurs rencontrés, rien n'en a été retenu dans les rapports...

Pour comprendre ce qui se passe, il est donc nécessaire d'aller plus en avant dans l'analyse des rapports entre ces trois concepts en tant que fondements de politiques publiques. Le schéma en trois bulles propose une ébauche en ce sens (Fig.). Il montre bien qu'il existe des zones de recouvrements entre eux et que ces recouvrements culminent autour d'un objectif central : celui de la réduction des vulnérabilités.

Les convergences sont fortes. La lutte contre les risques naturels majeurs, qui est un des éléments de l'adaptation aux aléas climatiques, fait partie des conditions du développement : en situation de crise engendrée par des aléas « naturels », les pays les plus vulnérables tombent dans la pauvreté extrême, ils sont victimes de toutes les instabilités. Réduire les vulnérabilités, assurer une stabilité et accroître la résilience sont des facteurs-clés du développement et de la lutte contre la pauvreté.

Le point délicat porte sur les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, qui sont en opposition avec le développement. L'accès aux services essentiels demande en effet de l'énergie, et la moins coûteuse est souvent celle qui en émet le plus. Même s'il ne joue qu'à la marge, l'objectif de réduction des émissions doit rester à l'agenda, au moins pour deux raisons : faire des économies d'énergie reste un objectif primordial pour les ménages et les entreprises des pays du Sud, même à un niveau faible de consommation ; et il y a des anticipations à faire dès aujourd'hui, en particulier pour la maîtrise des urbanisations galopantes : services essentiels, organisation des quartiers au sein des grosses agglomérations, systèmes de transports, éducation...

La consultation lancée en 2008 par le Groupe de la Banque mondiale dans le but de définir un cadre d'action stratégique concernant le changement climatique et le développement souhaitait réduire cette opposition en « [intégrant] les gageures du changement climatique et du développement, sans compromettre les efforts déployés pour stimuler la croissance et réduire la pauvreté ». L'accès à l'énergie et « l'adaptation à la variabilité du climat et au changement climatique » y sont déclarés cruciaux.

Ces recouvrements montrent que la convergence entre ces trois concepts peut être réussie, à la condition d'introduire dans l'action une vue à moyen et à long termes, encore souvent interdite par les exigences des crises ou des règles de court terme d'une croissance économique source de profits rapides. Mais il faut bien noter aussi les autres conditions nécessaires à la réussite des actions coordonnées – qu'il s'agisse de prévention, de développement ou d'adaptation : une bonne gouvernance, la décentralisation des décisions au niveau adéquat, l'implication des acteurs...

Les idées vont dans le sens de cette convergence, si l'on en croit un bilan récent de la « science climatique »⁵ : « Si on le compare aux évaluations précédentes du GIEC, écrivent les auteurs, le troisième rapport a donné un rôle plus important à l'adaptation. Il a relié explicitement celle-ci aux priorités sociales, en incluant la gestion de la variabilité climatique actuelle et le développement durable. Plutôt que de considérer l'adaptation comme une réponse politique isolée, il a mis en avant la nécessité d'intégrer les réponses climatiques dans les objectifs et les projets de développement. »

Il y a aussi des non-recouvrements. D'abord, il y a des risques non climatiques : la prévention des risques sismiques et volcaniques ne peut être rattachée à l'adaptation au changement climatique, alors qu'ils engendrent des pertes considérables en vies humaines, comme les dernières catastrophes en Chine ou en Haïti l'ont

tragiquement montré. Il en va de même pour l'accès aux services essentiels et aux activités génératrices de revenus : il dépend des processus normaux de développement, il est donc en dehors du noyau central commun de la réduction des vulnérabilités. On peut considérer, par contre, que l'évolution des pratiques agricoles, la préservation de la forêt et, plus largement, celle de la biodiversité peuvent y trouver des motifs d'action en leur faveur et, donc, des financements significatifs.

Mais il se pourrait bien que la condition essentielle d'une bonne intégration des trois domaines ne soit pas d'ordre fonctionnel et qu'elle se trouve en fin de compte au niveau symbolique.

De ce point de vue, c'est la fortune que connaît la question du changement climatique qui retient l'attention. La place qu'elle occupe dans le discours politique et médiatique est impressionnante. En dépit des exposés montrant toutes les incertitudes qui demeurent concernant l'appréciation du rôle qu'il convient d'imputer au changement climatique dans les événements extrêmes qui se produisent ici ou là, en dépit du rappel des inondations exceptionnelles qu'a connues l'Europe au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle (1856, 1910...), chaque inondation est « naturellement » expliquée par les commentateurs comme ayant un rapport avec lui. Il est maintenant bien admis que le changement climatique est trop souvent sollicité comme explication des phénomènes climatiques extrêmes.

Cette vogue est loin de toucher la question de la réduction des catastrophes naturelles. Le Grenelle de l'environnement a encore montré combien il est difficile de la faire prendre en compte dans les politiques d'environnement. Tout novateur qu'il ait été en raison de l'implication – rare en France – des acteurs « non étatiques » et « non économiques » dans une opération préparatoire à un processus législatif placée sous la tutelle de l'État, il a montré les limites des fondements de l'exercice. Il a été dominé par une conception d'un environnement agressé par l'homme – et non pas agressant l'homme. Et il n'a été que peu soucieux des dimensions mondiales d'un développement durable.

Heureusement, un certain nombre d'initiatives viennent corriger ce constat. Il en va ainsi de l'organisation du MEEDDM⁶, puisque ce ministère a une direction générale des Risques, en charge des risques naturels majeurs. De son côté, le ministère des Affaires étrangères et européennes a élaboré avec son bureau de l'évaluation une étude intitulée « *Évaluation des actions de la France en matière de prévention des risques dans les pays en développement depuis 2000* » (janvier 2009)⁷, dans la perspective d'élaborer une stratégie dans ce domaine. Cette stratégie

⁵ Le Treut, H., van Ypersele, J.P., Hallegatte, S., Hourcade, J.C., Weill, C., 2004. *Science du changement climatique : acquis et controverses*, Paris, Iddri (<http://www.iddri.org> [publications ; ouvrages en partenariat]).

⁶ Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer.

⁷ Cf. <http://www.diplomatie.gouv.fr> [Le ministère ; publications ; évaluations 2009].

pourra s'appuyer sur la mise en œuvre par l'Agence française de développement (AFD) de son *Cadre d'intervention stratégique climat 2006-2008*⁸, ainsi que sur les orientations de l'Union européenne sur le climat et, nous l'espérons, être en cohérence avec les conclusions du Conseil des ministres de l'UE sur sa stratégie de soutien à la réduction des risques dans les pays en développement⁹.

Cette bonne fortune que connaît le changement climatique dans l'opinion des pays développés¹⁰ pose tout de même question. Ne peut-on en faire une lecture symbolique ? Ne vient-elle pas de ce que ce changement se situe – comme la protection de l'environnement – dans la vision d'une nature bonne, matrice de l'homme, agressée par les abus des hommes et la perversité humaine, qui se défend et punit ? L'hypothèse mérite d'être approfondie. Lutter pour l'atténuation, n'est-ce pas déjà un acte de contrition, qui amorce un pardon possible ? Ne serait-ce pas un axe de recherche pertinent que d'analyser ces dimensions des relations hommes/nature ? Ne faut-il pas prolonger la réflexion qui avait été amorcée il y a plus de 15 ans, et qui avait abouti à un ouvrage coordonné par Dominique Bourg¹¹ ?

Quoi qu'il en soit, cette bonne fortune dont bénéficie le changement climatique se présente comme une opportunité et conduit à se poser une question : ne pourrait-elle pas motiver une augmentation des financements consacrés à l'aide au développement par les pays riches ? Ces pays ne sont-ils pas, en effet, éthiquement et politiquement responsables des conséquences de leurs émissions multiséculaires de gaz à effet de serre, qu'ont à subir les pays en développement ? Ne leur revient-il pas, dès lors, d'apporter les financements nécessaires pour des politiques et des projets d'adaptation au changement climatique en faveur des pays victimes ?

Des financements spécifiques (des fonds pour l'adaptation) ont effectivement été mis en place, dans le cadre de l'ONU, de la Banque mondiale, des banques régionales et des États, ou encore de façon bilatérale par certains pays, mais de manière plutôt désordonnée et en concurrence avec le fonds des Nations unies porté par le FEM

⁸ Document non daté, consultable sur le site de l'AFD (<http://www.afd.fr>).

⁹ Commission des Communautés européennes, 2009. *Stratégie de l'UE pour le soutien à la réduction des risques de catastrophes dans les pays en développement*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM, 84.

¹⁰ À titre d'anecdote, mentionnons que l'Australian Academy of Technological Sciences and Engineering (<http://www.atse.org.au>) souhaite fonder sur une accroche « changement climatique » une campagne de retour des étudiants vers les sciences dites dures, délaissées dans ce pays comme dans la plupart des pays développés.

¹¹ Cf. Bourg, D. (Ed.), 1993. *Les Sentiments de la nature*, Paris, La Découverte (textes de S. Breton, C. Dabiré, R. Da Matta, L. Ferry, J.-C. Galey, P. Gentelle, M. Conan, M.-H. Mandrillon, A. Meddeb, Ph. Pons, X. Pons et R. Wiehl).

(Fonds pour l'environnement mondial). Il arrive même souvent que cela se fasse en parallèle d'initiatives pour la réduction des catastrophes naturelles¹².

Mais, dans le même temps, et contrairement aux engagements pris en 2005¹³, « l'aide au développement consentie par les pays de l'OCDE affiche un recul de 5,1 % en 2006 », constate l'OCDE¹⁴. Elle ne représente plus que 0,30 % du PIB des 22 pays membres du Comité d'aide au développement.

Les nouveaux financements en faveur du changement climatique ne doivent-ils pas être compris comme étant faits au détriment d'autres, qui auraient dû abonder la lutte contre la pauvreté, les plans nationaux pour réussir les Objectifs du millénaire ou la sécurité alimentaire ?

On peut craindre, en outre, que cette décroissance ne se poursuive sous l'influence de trois facteurs : la sollicitation des financements publics des pays industrialisés par d'autres contraintes (guerres, crise économique, emploi...); l'idée prônée par les conservateurs que « *trade* » vaut mieux que « *aid* » ; la place privilégiée donnée à la réduction de la dette, qui n'apporte pas de fonds nouveaux, mais ne fait que confirmer le non-remboursement d'une dette ancienne : elle ne correspond en rien à un don réel nouveau.

Cette crainte explique que les ONG et les pays en développement insistent auprès des gouvernements et des instances internationales sur le principe de non-substitution : l'aide au développement ne doit pas être remplacée par celle motivée par le changement climatique ; le changement climatique doit conduire à des financements additionnels ; cela rend indispensable une séparation des mécanismes financiers selon que leurs objectifs concernent le développement (et les Objectifs du millénaire, en particulier) ou la lutte contre le changement climatique (programmes d'adaptation ou de réduction des émissions).

Cette position a une conséquence importante : exiger que les financements s'additionnent tout en conservant leurs objectifs propres est en contradiction absolue avec ce qui a été vu plus haut, à savoir la nécessité d'intégrer toutes ces actions dans les politiques de développement. Il y a là une tension qu'il est indispensable de bien prendre en compte. Certains pays l'ont compris : c'est le cas, par exemple, du Sénégal, qui intègre adaptation aux changements climatiques et réduction des ca-

¹² Ainsi, dans la même année, la Banque mondiale a financé en Colombie un « Disaster Vulnerability Reduction Project » de 250 M\$ et, ensuite, un « Integrated National Adaptation Program » de 18 M\$.

¹³ Lors du sommet du G8 de Gleneagles en juillet 2005, sous présidence britannique. « Tenir les promesses de Gleneagles » est le discours répété par les ONG internationales de développement depuis 2005.

¹⁴ Communiqué de presse, Comité d'aide au développement (CAD), OCDE, 3 avril 2007.

tastrophes naturelles dans les politiques et programmes de développement.

En conclusion, une convergence est possible. Le changement climatique est « vendeur » dans l'opinion. Il n'est pas nécessairement malsain d'en tirer parti. Pour les actions publiques de réduction des catastrophes naturelles, s'appuyer sur le changement climatique permet de mettre à l'agenda politique des « adaptations » non directement reliées à une modification constatée du climat, mais néanmoins bien nécessaires. De plus, si les modifications du climat viennent à aggraver les phénomènes, ce qui aura été fait sera bien utile : ce sont des actions dites par les économistes « sans regret », c'est-à-dire qui se justifient, quelles que soient les causes de l'aléa naturel¹⁵.

Inversement, l'adaptation au changement climatique aura tout intérêt à profiter du travail fait pour la réduction des catastrophes naturelles, sur les plans nationaux ou internationaux (*cf.* le protocole de Hyogo approuvé dans le cadre des Nations unies et porté à l'échelle mondiale par l'ISDR) : l'expérience opérationnelle, qui est déjà grande dans ce domaine, sait relier le niveau de la prévention à celui des secours, et celui de l'État à celui des initiatives

locales. Les leçons tirées des catastrophes passées sont le moteur de la prévention de celles à venir : ces approches sont d'une grande utilité pour l'adaptation au changement climatique et pour le développement. L'adaptation au changement climatique peut aussi contribuer au renouvellement des motivations pour l'aide au développement du Nord vers le Sud, poussant à la mise au point de nouveaux mécanismes d'aide. Mais, dans le même temps, il faut bien se garder de toute substitution entre les financements et d'un éclatement de leurs sources, préjudiciables à la vue intégrée nécessaire à des projets durables. Il faut aussi se garder de mélanger les différentes situations : la Chine n'a pas les mêmes besoins que Madagascar.

Il faut enfin conclure en affirmant haut et fort que, de toute façon, les politiques d'adaptation au changement climatique ou de réduction des émissions de gaz à effet de serre, aujourd'hui et aux échéances de moyen ou de long terme, de même que les politiques visant à la prévention et à la réduction des conséquences des événements naturels extrêmes, ne réussiront qu'en s'intégrant dans les politiques de développement.

¹⁵ Selon Stéphane Hallegatte, il faut promouvoir des stratégies sans regret, c'est-à-dire des stratégies qui donnent des bénéfices, même en l'absence de changement climatique (*Cf.* Hallegatte, S., 2008. *Adaptation to climate change: do not count on climate scientists to do your work*, *Reg-Markets Center, Related Publication*, 08-01).