

Comment les États entendent « compter sur la nature » pour leurs stratégies climat

Analyse à travers les contributions déterminées au niveau national et l'Accord de Paris

Yann Laurans, Rémy Ruat, Pierre Barthélemy (Iddri)

À Varsovie en novembre 2013, par sa décision 1/CP.19, la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) « [a invité] les États membres à présenter des contributions prévues déterminées au niveau national (...) en vue d'atteindre l'objectif de la Convention (...) ». En réponse à cette invitation, nous disposons à ce jour de 188 intentions de politiques nationales de lutte contre le changement climatique, et/ou d'adaptation à ces changements.

Cet *Issue Brief* s'intéresse à la manière dont ces contributions, ou « INDC »¹, traduisent des intentions en termes de politiques de la nature et de la biodiversité. Elle prend en compte à la fois les INDC et le contenu du texte de l'Accord de Paris adopté le 12 décembre 2015. Elle propose un repérage des pays qui, dans leurs engagements, ont prévu une place importante à ce qu'on appelle, notamment depuis que l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) a appelé à valoriser ces approches en avril 2015, les « solutions fondées sur la nature » (SFN).

Quelle est exactement la place faite aux écosystèmes, à la nature et à la biodiversité dans ces INDC ? De quelle manière la « nature » est-elle mise à contribution, et symétriquement comment les politiques climatiques sont-elles saisies comme le moyen de renforcer la protection des ressources naturelles ? Comment se positionnent les différents pays par rapport à cette question, quelles logiques sont à l'œuvre ?

L'analyse porte sur 159 INDC (dont une INDC unique pour l'UE) représentant 186 contributions, lues et analysées individuellement².

1. Pour *Intended Nationally Determined Contributions*.
2. L'Irak et le Koweït ayant rendu leur contribution en arabe, et en l'absence de traduction, ces INDCs n'ont pas été prises en compte.

MESSAGES CLÉS

- Les écosystèmes, tant au titre de l'atténuation que de l'adaptation, représentent un élément important dans une quarantaine d'INDC, qui ont placé les « solutions fondées sur la nature » (SFN) en position très visible. Le recours aux SFN est courant surtout en Afrique et en Amérique du Sud/Caraïbes ; beaucoup moins en Asie (Chine exceptée) et en Europe.
- La rédaction de l'Accord de Paris confirme cette importance en reconnaissant un rôle central de la nature pour l'atténuation et l'adaptation. Les Parties devront veiller à la résilience des écosystèmes, notamment pour préserver la capacité de puits et réservoirs de gaz à effet de serre, et plus particulièrement des forêts.
- Les INDC sont encore loin de constituer de véritables programmes politiques cohérents d'atténuation et d'adaptation. La multiplicité et le caractère hétérogène des engagements pris par les pays laissent entière la question de l'organisation effective de politiques qui soient à même de mettre en œuvre ces engagements. Les pays qui se retrouvent de fait « leaders » des SFN pourraient contribuer à entretenir et faciliter cette gouvernance.

Cette publication a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-01.

Institut du développement durable
et des relations internationales
27, rue Saint-Guillaume
75337 Paris cedex 07 France

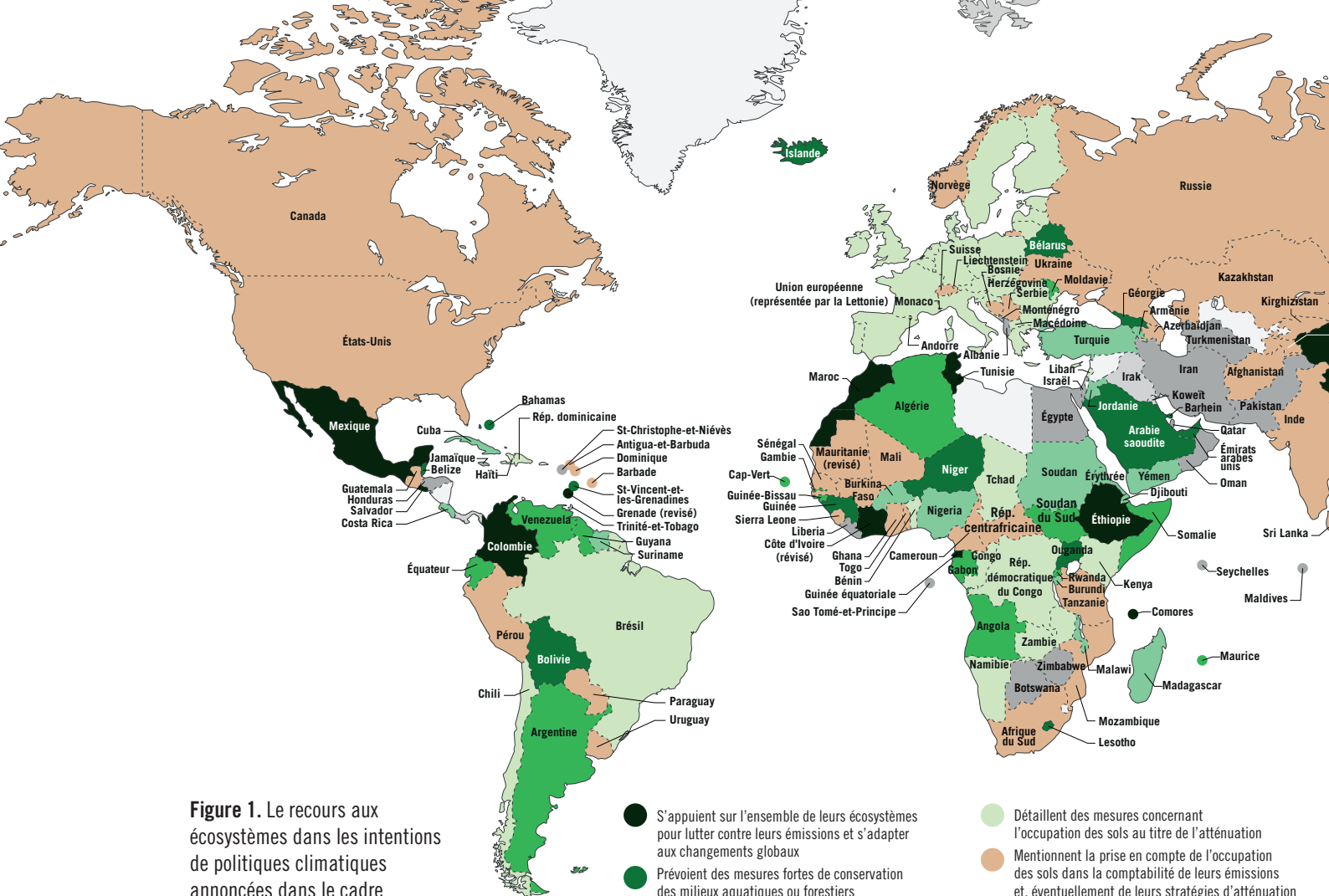


Figure 1. Le recours aux écosystèmes dans les intentions de politiques climatiques annoncées dans le cadre de la COP 21

LE RECOURS AUX SOLUTIONS FONDÉES SUR LA NATURE : UNE DISTRIBUTION MONDIALE CONTRASTÉE

Les écosystèmes, tant au titre de l'atténuation que de l'adaptation, représentent un élément important dans une quarantaine d'INDC, qui ont placé les « solutions fondées sur la nature » (SFN) en position très visible. C'est à la fois peu (45 sur 159, soit un peu plus de 25 %) et plus que ce à quoi on aurait pu s'attendre, étant donné la relative nouveauté de la prise au sérieux de ces questions à ces niveaux politiques. Au moins 30 pays précisent dans leurs contributions des mesures d'adaptation et d'atténuation du changement climatique faisant usage, de différentes manières, du potentiel que représente, pour cela, une meilleure gestion des forêts, des zones humides, des écosystèmes littoraux, voire du milieu marin. Le plus souvent, il s'agit de mesures de conservation des espaces naturels. La manière précise dont ces mesures devraient contribuer à l'atténuation n'est pas explicitement définie dans les INDC. Implicitement, on peut supposer qu'il s'agit d'infléchir des tendances au changement d'affectation des sols, qui auraient produit des émissions supplémentaires : déforestation, intensification agricole (et utilisation

d'engrais), assèchement et oxydation du carbone contenu dans les tourbières, etc. Symétriquement, l'extension des aires protégées est, le plus souvent, justifiée par le rôle de puits de carbone des forêts.

Le rôle des espaces naturels et des espaces boisés dans l'adaptation est plus évident, en préservant la résilience de ces espaces face aux sécheresses et inondations, et aux variations climatiques en général. Certaines de ces mesures consistent à simplement conserver des aires déjà protégées, mais, dans certains cas, les contributions prévoient d'étendre leur surface. Dans quelques INDC, on trouve même des mesures de restauration écologique prévues pour reconstituer des stocks de carbone, et pour assurer une utilisation plus durable des ressources naturelles pour le développement et le bien-être social. À cela, il faut ajouter 11 pays qui prévoient des mesures précises visant à contrôler le changement d'usage des sols, en limitant les tendances à l'intensification et aux changements générateurs de risques accrus (en synergie entre adaptation et atténuation).

Le recours aux SFN est courant surtout en Afrique et en Amérique du Sud/Caribbes ; beaucoup moins en Asie (Chine exceptée) et en Europe ; la Chine et le Mexique, en particulier,



apparaissent comme des « champions ». Les INDC des pays du Nord s'engagent principalement sur des résultats en termes d'émissions, et détaillent peu les programmes et mesures qui seront entreprises. Les pays développés les plus précis sont le Japon et la Nouvelle-Zélande. L'Union européenne ne spécifie que des résultats à atteindre, et non les programmes et mesures à mettre en œuvre, qui restent à la discrétion des États membres. De ce fait, on retrouve une forme de clivage Nord-Sud dans la rédaction des INDC concernant les SFN. Mais ce clivage concerne les objectifs et résultats attendus, pas nécessairement la mise en œuvre. Ce seront les programmes et mesures effectivement appliqués par les pays qui donneront aux SFN leur vraie place politique.

L'ACCORD DE PARIS ACCORDE UN RÔLE ÉMINENT AUX POLITIQUES DE CONSERVATION ET DE RESTAURATION DE LA NATURE

Rappelons-le, les évaluations qui ont été faites des INDC montrent que, malgré leur caractère universel, et la manifestation d'efforts non négligeables dans certains pays, le « cumul » des efforts ne permettrait pas de limiter le réchauffement climatique à 2°C³. Dans l'optique d'une accélération nécessaire des actions et du caractère universel de l'Accord, l'action d'un certain nombre de pays en développement ou émergents supposera nécessairement de mettre à contribution leur capital naturel, puisqu'il constitue une ressource

proportionnellement plus importante que dans les pays développés. Ceci ne doit cependant pas dédouaner ces derniers d'une ambition accrue à la hauteur de leurs capacités et de leur responsabilité, ce pour quoi le recours aux solutions fondées sur la nature semble également pertinent.

L'Accord de Paris⁴ apporte un certain nombre de réponses à ces défis. Les Parties devront veiller à la résilience des écosystèmes, notamment pour préserver la capacité de puits et réservoirs de gaz à effet de serre, et plus particulièrement des forêts (auxquelles est consacrée l'intégralité de l'article 5). Dans la partie financement de l'accord, le rôle des paiements pour services environnementaux dans la conservation des forêts est reconnu comme très important. En tout état de cause, une quarantaine d'INDCs, concentrées dans deux continents rassemblant des pays les moins avancés, en développement, et émergents, prévoient des mesures ambitieuses en termes de SFN : cela suggère l'idée d'une sorte de « club des pays utilisateurs de leur capital naturel », qui pourrait impulser une dynamique plus étendue et approfondie dans ce domaine, en s'appuyant sur les clauses de l'Accord de Paris évoquées ci-dessus.

ENJEUX POUR LA MISE EN ŒUVRE : PASSER DE « LISTES DE RÉOLUTIONS » À DES PROGRAMMES POLITIQUES PRIORISÉS, QUANTIFIÉS ET ORGANISÉS

L'enjeu de la mise en œuvre des INDC, et en particulier de leur contenu « naturel », nécessitera la transformation de listes de mesures de natures différentes, plus ou moins chiffrées, plus ou moins financées, en des impulsions politiques opérationnelles ambitieuses. La lecture de ces plans suggère un certain nombre de points de vigilance, d'interrogation et d'accroche.

Le contenu « technique » des SFN prévues dans les INDC n'a, en soi, aucun caractère de nouveauté. Dans la quasi-totalité des INDC qui annoncent un recours à ces solutions, il s'agit de renforcer la conservation forestière ou des zones humides, d'étendre des aires protégées et de bien gérer les

4. Le premier alinéa de son article 4 est ainsi rédigé : « En vue d'atteindre l'objectif de température à long terme énoncé à l'article 2, les Parties cherchent à parvenir au plafonnement mondial des émissions de gaz à effet de serre dans les meilleurs délais, étant entendu que le plafonnement prendra davantage de temps pour les pays en développement Parties, et à opérer des réductions rapidement par la suite conformément aux meilleures données scientifiques disponibles de façon à parvenir à un équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre au cours de la deuxième moitié du siècle, sur la base de l'équité, et dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté. »

3. <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/o7.pdf>

bassins versants. Même la restauration de récifs coralliens ou de mangroves fait *a priori* référence à des techniques pour lesquelles il existe au moins des expériences et des savoir-faire qu'il s'agira de développer (notamment pour les appliquer à des échelles bien plus larges). En d'autres termes, il s'agit essentiellement de mettre en œuvre, à large échelle, des politiques de protection et de restauration de la nature qui font déjà l'objet de nombreux engagements et conventions depuis plusieurs décennies... et qui n'ont pas ou peu été mises en œuvre jusque-là.

La nouveauté, à ce stade, est d'une part l'ampleur qui est donnée à ces annonces, et d'autre part le fait qu'elles sont inscrites au chapitre de l'atténuation des changements climatiques et de l'adaptation. D'un côté, on peut craindre que les facteurs qui ont empêché l'émergence à large échelle de ces politiques de conservation restent entiers et prégnants à toutes échelles, voire s'intensifient à l'avenir. En effet, les SFN sont par construction utilisatrices d'espace : il faut conserver et étendre les massifs forestiers, les zones côtières naturelles, les zones humides, etc. Comment, dans un monde caractérisé par les pressions économiques et démographiques, accepter de « faire plus de place » aux forêts, aux dunes, aux marais et aux récifs coralliens ? D'un autre côté, on peut fonder quelques espoirs sur le fait que ces politiques soient ébauchées dans le cadre de la CCNUCC et des INDCs : l'urgence de l'action dans le domaine du climat, qui est plus présente dans l'opinion et sur l'agenda politique qu'elle ne l'est pour la biodiversité, pourrait alors conduire à des arbitrages plus fermes qu'aujourd'hui, en faveur des écosystèmes. Elle pourrait permettre en quelque sorte de mieux canaliser la pression que l'intensification de l'agriculture, l'extension des villes et la densification des infrastructures de transport font peser sur les écosystèmes, et de ménager des « espaces de liberté » qui manquent à la nature et qui sont, jusqu'alors, inexorablement érodés.

La multiplicité et le caractère hétérogène des engagements pris par les pays laissent entière la question de la gouvernance des politiques qui correspondent à ces engagements. Les SFN dans les INDC sont des collections de mesures caractéristiques de celles que promeuvent les administrations chargées de l'environnement et des ressources naturelles, les organisations internationales comme l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), et les ONG d'environnement. Ce sont des acteurs qui ne sont généralement pas en position de force au sein des jeux de pouvoir nationaux et internationaux. L'enjeu central de mise en œuvre sera donc la

constitution de filières de politiques intégrées et cohérentes, au-delà des catalogues de mesures annoncées. De même, le renforcement de leur reconnaissance politique et institutionnelle est essentiel. Un tel renforcement pourrait provenir de la pression croissante que les ONG, les corps intermédiaires, les médias et l'opinion exerceraient sur les États, les administrations sectorielles et les acteurs économiques pour la production de réponses adaptées aux défis de l'atténuation et de l'adaptation aux changements globaux.

Enfin, l'unité relative de la communauté internationale, le caractère bien cadré des INDC, ne doivent pas faire oublier l'importance des contradictions qui sont présentes entre les engagements inscrits.

D'une part, dans beaucoup d'INDC, on peut lire à la fois des intentions ambitieuses de conservation, de protection et de restauration des écosystèmes, et des mesures qui peuvent potentiellement contrarier ces mêmes objectifs, comme le développement exponentiel de l'hydroélectricité, le recours au bois-énergie ou aux biocarburants, ou encore l'artificialisation du littoral pour lutter contre l'élévation du niveau de la mer.

D'autre part, la plus grande partie des SFN présentes dans les INDC est constituée de mesures forestières, « d'afforestation », autrement dit de (re)plantation d'arbres. Toute la question sera alors de déterminer de quelle nature seront ces forêts, et quelles occupations du sol elles viendront remplacer. Pour prendre deux exemples caricaturaux, des plantations d'arbres en monoculture dans des savanes brésiliennes ou africaines sont potentiellement des catastrophes pour la biodiversité, alors qu'une reconstitution forestière sur des pâtures intensives ou des champs de soja récemment conquis sur la forêt tropicale peuvent apporter des avantages à la fois pour le climat, l'adaptation et la conservation de la biodiversité. Mais la résistance opposée à la reforestation par l'agriculture intensive ou l'extension urbaine n'est pas la même que celle des pasteurs nomades de la savane...

S'il en était besoin, ces contradictions internes potentielles témoignent du fait que les INDC sont encore loin de constituer de véritables programmes politiques cohérents d'atténuation et d'adaptation. Il faut ainsi souhaiter que le mouvement perceptible depuis la préparation de la COP21 se déploie dans un effort de mise en œuvre opérationnelle de ces contributions. Les pays qui se retrouvent de fait, et sans l'avoir nécessairement prévu, « leaders » des SFN peuvent contribuer à entretenir ce mouvement. Il faut les y encourager. ■