

Romain Felli

Université de Genève et Université de Lausanne
Romain.Felli@unil.ch

20 décembre 2016

Présentation au Colloque « Défis environnementaux écosystèmes et changements climatiques », Fondation du Roi Abdul-Aziz, Casablanca, 21-22 octobre 2016.

Sommes-nous entrés dans l'ère de l'adaptation aux changements climatiques ?

Cette question peut surprendre. Les principaux gouvernements du monde ne sont-ils pas, au seuil d'une nouvelle négociation internationale sur le climat, en train de mettre en œuvre une réduction des émissions de gaz à effet de serre visant à éviter un réchauffement climatique dangereux ?

Comme nous l'avons vu dans la communication de Monique Chemillier-Gendreau, en réalité, il n'en est rien. Et, à l'instar de Catherine Larrère ou d'Astrid Deuber-Mankovsky, sans être catastrophiste, force est de prendre acte de la connaissance produite par les sciences du système terre qui montrent que l'évolution extrêmement rapide des changements climatiques, dus aux activités des sociétés humaines (en réalité des sociétés fortement stratifiées et organisées selon des rapports d'exploitation et de domination) détruit les capacités d'évolution et d'adaptation des écosystèmes, comme l'a rappelé Michel Van Praët.

Il n'est donc pas entièrement surprenant, dans ce contexte, que les questions d'adaptation reviennent sur le devant de la scène. Je dis « reviennent » car en réalité, et contrairement à ce qui est souvent dit, elles ont toujours été importantes. Au niveau des négociations internationales on pourrait même argumenter, qu'il s'agit du seul vrai enjeu qui demeure : les négociations sur la réduction contrôlée des gaz à effet de serre ne produisent que peu d'effets, mais les pays du Sud, peuvent au moins espérer obtenir quelques avancées sur le financement de leur adaptation aux effets du réchauffement climatique (et, de manière plus aléatoire, sur les dites « pertes et dommages » dus au réchauffement climatique).¹ C'est même actuellement la seule manière institutionnelle de répondre à l'enjeu de la justice climatique internationale et de « rembourser » la « dette climatique » du Nord vis-à-vis du Sud (comme y invite Soumaya Mestiri dans son intervention).

1. L'adaptation : de quoi parle-t-on ?

Que faut-il entendre, tout d'abord, par « adaptation aux changements climatiques » ?

¹ David Cipler, J. Timmons Roberts, et Mizanur Rahman Khan, *Power in a warming world : the new global politics of climate change and the remaking of environmental inequality*, Cambridge, Ma., The MIT Press, 2015.

Dans le texte de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), adoptée en 1992, la référence qui est faite à l'adaptation concerne d'abord les écosystèmes : il s'agit d'éviter un réchauffement climatique anthropique trop rapide, qui leur laisse le temps de s'adapter.² Mais tout au long des années 1990, l'adaptation va être retravaillée pour devenir une qualité non plus des écosystèmes, mais des sociétés humaines et des économies ; puis une politique « proactive ».

J'aimerais donner une définition un peu lâche qui permette d'éclaircir les idées, sans trop resserrer le problème. Disons que l'adaptation des sociétés humaines constitue l'ensemble des actions que prennent ces dernières pour « vivre avec » les effets des changements climatiques, par opposition (définitionnelle) à l'atténuation qui consiste à réduire les sources anthropiques des changements climatiques (réduire les émissions des gaz à effet de serre).

Ce « vivre avec » renvoie à la fois à des actions inconscientes d'ajustement (individuels par exemple) et à des actions collectives, institutionnelles, politiques planifiées visant à réduire la vulnérabilité aux effets des changements climatiques. La vulnérabilité, brièvement définie, est la capacité d'une entité à être affectées (négativement) par une transformation externe.

Je constate que dans les dernières livraisons du rapport de synthèse (le 5^{ème} a été publié en 2014) du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, le GIEC, la notion d'adaptation (et ses dérivés, tels que « capacités adaptatives », « résilience », etc. ; voir la communication de Mohammed Berriane) envahit l'ensemble du rapport (en tout cas du WG 2). Les travaux de Guillaume Simonet documentent d'ailleurs les évolutions de plus en plus floues de la notion d'adaptation et de ses dérivés dans les différentes versions des rapports du GIEC.³ Cet auteur conclut sur la perte croissante de signification de ce concept. Il écrit que:

« Cette interprétation laisse libre cours à l'imagination quant aux jeux d'influence entre les acteurs en place, que ce soient les décideurs publics lors des négociations internationales, les travaux des différents courants scientifiques ou les acteurs du secteur privé (et associatif), au moment de l'élaboration d'une terminologie facilitant l'action publique ou privée face aux changements climatiques. [...] Quelle est la part de l'influence des intérêts économiques dans les nouvelles terminologies de l'adaptation? »⁴

2. Le tournant adaptatif – une croissance époustouflante

Si la question des intérêts économiques sous-jacents aux évolutions récentes de la notion d'adaptation reste posée, sa diffusion massive est incontestable. Pour documenter la croissance de la notion d'adaptation dans la sphère internationale, j'ai compté le nombre

² Lisa Schipper, « Conceptual History of Adaptation in the UNFCCC Process. » in *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 15, no. 1, 2006, pp. 82-92.

³ Guillaume Simonet, « Une brève histoire de l'adaptation : l'évolution conceptuelle au fil des rapports du GIEC (1990-2014) », in *Natures Sciences Sociétés*, n°23, 2015, supplément, S52-S64.

⁴ Ibid., p. S62.

annuel de documents (rapports, notes, articles scientifiques, etc.) publiés par la Banque mondiale sur le thème de l'adaptation aux changements climatiques (avec une certaine flexibilité : résilience, etc.). Je ne parle pas ici seulement de rapports qui mentionneraient l'adaptation, mais qui en traitent explicitement (dans leur titre ou leur résumé). Il n'y en a pas avant 2005. Puis en 2006 : 2 ; en 2007 : 12 ; en 2008 : 14 ; en 2009 : 21 ; en 2010 : 43 ; en 2011, : 18; en 2012 : 24 ; en 2013 : 32 ; en 2014 : 40 ; en 2015 : 36 ; en 2016 (au 1^{er} octobre) : 21.

J'ai fait un exercice similaire sur le terme « résilience » et ses dérivés (pas nécessairement dans un contexte « climatique ») sur un ensemble d'organisations internationales (telles que le Programme des Nations Unies pour le développement, PNUD, ou l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, FAO) et la tendance est tout à fait identique : quasiment aucune utilisation avant l'an 2000 ; un léger frémissement vers 2003; puis une explosion vers 2008 – qui continue jusqu'aujourd'hui. Notez, d'ailleurs, que là aussi les transformations de sens de ces concepts sont frappantes : on passe des écosystèmes aux sociétés humaines et aux systèmes économiques financiers; et on passe d'une résilience « constatée » à l'impératif normatif d'« être résilient ».⁵

Si vous parlez aujourd'hui de changement climatique, dans la langue des organisations internationales, vous devez parler « adaptation » et « résilience » pour être audible ; alors même que ce vocabulaire vous aurait disqualifié il y a une douzaine d'années. Pourquoi ce nouveau vocabulaire connaît-il un tel succès ?

3. L'histoire convenue de la montée de l'adaptation.

L'explication « standard » de la montée de l'adaptation est souvent racontée comme celle d'un *échec* : l'échec des politiques d'atténuation (ou de mitigation). Le constat de cet échec de la communauté internationale à imposer des réductions effectives des émissions de gaz à effet de serre aurait conduit, dès le milieu des années 2000, à se tourner plus largement vers les politiques d'adaptation.⁶ Les scientifiques auraient tirés la sonnette d'alarme dès le milieu des années 1980 sur l'existence – et les effets potentiels du réchauffement climatique – ainsi que sur la nécessité impérieuse de réduire en conséquence les émissions de gaz à effet de serre (conférences dans les années 1980 de Villach et Bellagio, etc.). Des politiques visionnaires auraient relayé le message au plus haut niveau international (conférence de Toronto en 1988 ; Etablissement du GIEC en 1990 ; Sommet de la Terre à Rio en 1992 et négociation de la CCNUCC ; puis négociation du Protocole de Kyoto en 1997) et le constat de l'échec ou de l'insuffisance des politiques d'atténuation aurait conduit à donner plus de place à l'adaptation. Cette explication est assez largement correcte, mais elle est aussi insuffisante

⁵ Romain Felli, « The World Bank's Neoliberal Language of Resilience », *Research in Political Economy*, vol.31, 2016, pp. 267-295.

⁶ Romain Felli, « Adaptation et résilience : critique de la nouvelle éthique de la politique environnementale internationale », *Éthique publique*, vol. 16, n° 1, 2014. URL : <http://ethiquepublique.revues.org/1371>

4. Une histoire plus longue

En fait, dès les années 1960 et 1970 les spécialistes du climat, géographes, historiens, climatologues s'intéressent aux modifications du climat et à ses effets sur les sociétés humaines – dans un contexte de conceptions apocalyptiques de la crise écologique - mais alors surtout marquée par le néo-malthusianisme et les questions de surpopulation (comme Michel Van Praët l'a rappelé).⁷ L'histoire de la climatologie et de la « découverte » du changement climatique est assez bien connue⁸ mais on a un peu moins vu cette histoire de l'adaptation qui est pourtant portée par des acteurs identiques ou proches. J'en traite plus en détail dans un livre récemment publié.⁹

Nous pouvons illustrer ce contexte par un exemple frappant qui est celui du climatologue Stephen Schneider. Schneider publie en 1976 le premier ouvrage « grand public » sur les changements climatiques, écrit par un climatologue. Il surfe sur la vague catastrophiste et utilise le vocabulaire de la « survie ».¹⁰ Schneider note un accroissement des variations climatiques dans le monde et examine les différentes raisons pour lesquelles les actions humaines pourraient contribuer à ces variations, et accroître la vulnérabilité aux changements climatiques. Il y peint une image effrayante du monde, marqué par la surpopulation mondiale et menacée par des famines immédiates, dues aux transformations du climat.

Mais son argument principal repose sur le fait que les changements climatiques (quelle que soit leur origine) créent des *incertitudes* croissantes qui devraient être prises en compte dans la gestion des Etats. En particulier, Schneider insiste sur la nécessité de créer des marges de « flexibilité » pour faire face à des changements rapides et inattendus. Il plaide notamment pour que les Etats constituent rapidement des stocks importants de nourriture, permettant de nourrir leurs populations en cas de mauvaises récoltes successives, dues aux

⁷ Pour ce contexte voir notamment, Jacob Darwin Hamblin, *Arming Mother Nature : the birth of catastrophic environmentalism*, New York, Oxford University Press, 2013 et Thomas Robertson, *The Malthusian moment : global population growth and the birth of American environmentalism*, New Brunswick, N.J., Rutgers University Press, 2012.

⁸ Clark A. Miller et Paul N. Edwards (éd.), *Changing the Atmosphere : Expert Knowledge and Environmental Governance*, Cambridge, MIT Press, 2001 ; Spencer R. Weart, *The Discovery of Global Warming*, Cambridge, Harvard University Press, 2008 ; Paul N. Edwards, *A Vast Machine. Computer Models, Climate Data, and the Politics of Global Warming*, Cambridge, MIT Press, 2010 ; Joshua P. Howe, *Behind the Curve. Science and the Politics of Global Warming*, Seattle, University of Washington Press, 2014 ; James Rodger Fleming, *Fixing the Sky : The Checkered History of Weather and Climate Control*, New York, Columbia University Press, 2010

⁹ Romain Felli, *La Grande Adaptation, Climat, capitalisme et catastrophe*, Paris, Le Seuil, 2016. La suite de cette partie reprend des éléments de cet ouvrage, dans lequel on retrouvera des références plus détaillées.

¹⁰ Stephen H. Schneider, avec Lynne E. Mesirov, *The Genesis Strategy. Climate and Global Survival*, New York, Plenum Press, 1976.

conditions météorologiques changeantes. L'Etat doit jouer son rôle protecteur en s'adaptant, anticipant, et répondant aux transformations de l'environnement.

Dans ce contexte, le but des politiques est moins de réduire les sources de transformations du climat (sources d'ailleurs pas encore clairement identifiées à cette époque) que de développer des capacités d'adaptation aux transformations et de résilience. Schneider écrit que : « la survie future dépendra de l'existence de systèmes suffisamment flexibles et élastiques pour supporter des défaillances modérées dans une ou plusieurs de leurs parties, sans que cela ne conduise à une catastrophe. »¹¹

Ce plaidoyer raisonne d'ailleurs avec les initiatives privées prises par plusieurs climatologues américains important des années 1970, qui très tôt ont cherché à s'associer à la fois avec une partie de l'appareil d'Etat américain (le département de l'Energie en particulier) et l'industrie agro-alimentaire. Dans le cadre des chocs pétroliers du début des années 1970, la recherche sur les sources alternatives d'énergie et la politique énergétique avaient connu un fort développement, notamment sous les administrations de Nixon, Ford et Carter.

Ces recherches concluent aussi à la quasi impossibilité d'obtenir une négociation internationale pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Un rapport note ainsi : « Une réduction plus marquée [de l'énergie fossile] pourrait devenir nécessaire si les problèmes de CO₂ s'accroissaient, mais le soutien international nécessaire à de telles politiques de réduction effective du CO₂ n'existe probablement pas. Les augmentations de CO₂ sont plutôt quelque chose avec laquelle nous devons apprendre à vivre. »¹²

Pour « vivre avec » ces augmentations, une des initiatives prises a été le programme « Food, Climate and the Future of the World » impliquant des climatologues, des agronomes et autres spécialistes, et financé à la fois par des grandes fondations (Rockefeller, Aspen) et par des entreprises de l'agro-alimentaire telles que Philipp Morris ou Mars Inc. Ce programme se proposait notamment de « renforcer le rôle de l'industrie dans la formulation de solutions à certaines des difficiles questions mondiale de nourriture qui nous affectent du fait des fluctuations globales du climat. [...] Le programme sur la nourriture et le climat est organisé de façon à aborder, en collaboration avec les entreprises participantes, les principales questions de planification et de politique de long terme qui affectent les entreprises, la nation et le monde. »¹³

Il existe donc très tôt une conscience – notamment pour les entreprises transnationales américaines – de la nécessité d'intégrer dans leur planification la variabilité croissante du

¹¹ *Ibid.*, p.39, ma traduction.

¹² Oliver W. Markley et al., « Sociopolitical Impacts of a Carbon Dioxide Buildup in the Atmosphere Due to Fossil Fuel Combustion », in « Report prepared for Inexhaustible Energy Resources Planning Study Energy Research and Development Administration », Washington DC, SRI International, Business Intelligence Program, 1er juillet 1977, p. 51, ma traduction.

¹³ Walter Orr Roberts, « A Food and Climate Program. In Cooperation with a Group of American Corporations », Memo, 12 juillet 1977, p. 1, ma traduction. Voir Romain Felli, *La grande adaptation*, *op.cit.*, p.49.

climat, et de la possibilité, d'ailleurs, de saisir ces transformations comme une opportunité d'expansion de ces entreprises notamment dans les pays nouvellement décolonisés.

5. L'évangile de la flexibilité

Dès la fin des années 1970 – début 1980 la question des variations climatiques, anthropiques, va devenir un important sujet de débat – et les économistes vont s'en emparer, notamment Thomas Schelling, futur prix Nobel. Or cet intérêt nouveau pour les changements climatiques prend place dans le cadre de la montée politique et intellectuelle du néolibéralisme. Non seulement la question climatique est passée à la moulinette des analyses coûts/bénéfices mais surtout, et pour ce qui nous intéresse ici, elle va être retravaillée pour en faire un argument contre la planification économique. A l'inverse de la perspective de Schneider pour qui les dérèglements climatiques devaient conduire à une intervention plus massive de l'Etat dans l'économie afin de protéger la population, certains économistes importants vont argumenter que ces dérèglements doivent au contraire conduire à plus de « flexibilité ».

Ainsi Lester Lave conclut-il un débat sur les réponses à apporter à « la question du CO₂ » dans les colonnes du *MIT Technology Review* avec les paroles suivantes : « L'accumulation de dioxyde de carbone peut fournir une justification – ou plus probablement un encouragement – à améliorer la capacité d'une société à s'adapter et à exploiter un environnement changeant. Ce n'est qu'un des nombreux problèmes qui auront un impact énorme sur l'économie mondiale et les institutions sociales au XXI^e siècle, et il fournit un argument supplémentaire pour rendre ces institutions flexibles, adaptables et fortes. »¹⁴

Or le marché serait la seule institution sociale capable de fournir, d'après les économistes, cette capacité d'adaptabilité permanente et décentralisée. Ainsi, tout au long des années 1980 un argument va être répété qui relie les changements climatiques à une incertitude croissante, et cette incertitude à la nécessité de la flexibilité, donc à plus de marché. Cette chaîne argumentative, n'est d'ailleurs pas l'apanage des économistes. Elle est très largement partagée comme un argument contre l'impossibilité des institutions publiques – des bureaucraties – à gérer les problèmes environnementaux ; on le trouve chez le philosophe Gregory Bateson ou chez le biologiste CS Holling – le père de la théorie contemporaine de la résilience.

Ainsi, pendant une grande partie des années 1980, le problème du changement climatique est traité comme un problème d'adaptation des sociétés humaines, et de leurs économies, aux changements permanents et à une incertitude qui serait structurellement devenue plus grande. En retour, et dans le contexte d'hégémonie internationale du néolibéralisme, cette adaptation est sensée passer par une extension des mécanismes de marché. Tel est d'ailleurs l'avis du GIEC lorsqu'il rend son premier rapport d'évaluation en 1990 et qu'il évalue les qualités que devraient avoir les politiques d'adaptation aux changements climatiques : « *La flexibilité*. Comme les effets du changement climatique sont incertains, les

¹⁴ Lester B. Lave, « The Carbon Dioxide Problem : A More Feasible Response », *Technology Review*, vol. 84, 1981, p.31, ma traduction.

réponses doivent fonctionner dans différentes conditions, y compris qui ne sont pas celles du changement climatique. Ainsi, la flexibilité consiste à se laisser des options ouvertes. Par exemple, un mécanisme de marché pour fixer les prix et allouer les ressources fonctionne dans des conditions différentes et se révèle dès lors flexible. »¹⁵

En conclusion

La question n'est plus de savoir *si* il va falloir s'adapter aux effets des changements climatiques, mais *qui* va devoir s'adapter, *comment*, et *dans quelles conditions*.

Notre détour historique illustre le fait qu'en matière d'adaptation, les politiques, les choix techniques et économiques qui sont prises, ne sont pas neutres. L'adaptation recouvre de multiples réalités, et peut répondre à des intérêts très différents.¹⁶ Or ces différences continuent de peser sur les négociations internationales, notamment en ce qui concerne le financement international de l'adaptation dans les pays du Sud.

Ciplet, Timmons Roberts et Khan relèvent que l'adaptation a longtemps été le parent pauvre des négociations climatiques internationales – bien qu'elle en ait fait partie dès l'origine (en tout cas dans le texte de la Convention de Rio).¹⁷ Les raisons en sont multiples, à commencer par le sentiment que parler d'adaptation était une option défaitiste, dégradant par elle-même les politiques d'atténuation. Pourtant dès le début des années 1990, les pays qui se considèrent eux-mêmes comme particulièrement vulnérables aux effets du changement climatique (et il faut relever ici, que la manière même de définir la *vulnérabilité* est hautement contestée), en particulier les petits pays insulaires, demandent la prise en compte de la question des *effets* du réchauffement climatique (de ses « *impacts* ») et des manières d'y faire face – à commencer par des formes de transfert financier. Il faut toutefois attendre la COP de Marrakech en 2001 pour que la question soit considérée comme majeure et donne lieu à la mise sur pied de financements internationaux pour l'adaptation – *grosso modo* du Nord vers le Sud. A la COP de Copenhague en 2009 – qui finit par symboliser l'échec patent de la volonté internationale de limiter les émissions de gaz à effet de serre – est articulé pour la première fois le montant de 100 milliards de dollars US par an qui seraient nécessaires pour financer l'adaptation pour les pays vulnérables. La COP de Lima (2014) va même plus loin et introduit le mécanisme dit de « pertes et dommages » qui devrait viser à indemniser les pays pour des pertes – liées aux effets du réchauffement climatique – qui ne peuvent pas être surmontées par l'adaptation.

¹⁵ IPCC, *Climate Change, The IPCC Response Strategies*, WMO/UNEP, 1990, p. 175, ma traduction, c'est l'auteur qui souligne.

¹⁶ Nous en donnons des exemples contemporains dans Romain Felli, *op. cit.* On pourra aussi consulter Marcus Taylor, *The political ecology of climate change adaptation : livelihoods, agrarian change and the conflicts of development*, Londres, Routledge, 2015 et Benjamin Sovacool et Björn-Ola Linnér, *The Political Economy of Climate Change Adaptation*, Palgrave MacMillan, 2016.

¹⁷ David Ciplet, J. Timmons Roberts, Mizan Khan, *op. cit.*

Malgré cet élan retrouvé de l'adaptation de gros problèmes demeurent. D'après Cipler et ses collègues, premièrement, les montants annoncés pour financer l'adaptation des pays du Sud sont nettement insuffisants (et ils risquent d'être déduits d'autres formes d'aide au développement) ; deuxièmement, la répartition de ces montants entre pays (qui découle de la définition de leur « vulnérabilité ») est loin d'être acquise, ce qui risque d'opposer les pays du Sud entre eux ; troisièmement, les pays « donateurs » restent les principaux décideurs de l'utilisation de ces fonds, ce qui amène à un déficit de souveraineté.

Dans ce contexte, et en prenant en considération l'histoire de cette idée d'adaptation, il apparaît nécessaire qu'un fort contrôle démocratique, y compris appuyé par les mouvements sociaux, puisse être exercé sur l'utilisation qui est faite de ces financements et sur la nature même de l'« adaptation » qui est mise en œuvre, sans quoi elle risque fort d'accroître, plutôt que de réduire la vulnérabilité.