



**RAPPORT
MONDIAL SUR
LA CORRUPTION**
Le Changement
climatique

Rapport Mondial sur la Corruption : le Changement climatique

La réponse mondiale au changement climatique exigera une coopération internationale sans précédent, une profonde transformation économique et des transferts de ressources à grande échelle. La corruption menace de remettre en question ces efforts.

Le Rapport mondial sur la corruption : le Changement climatique de Transparency International est la première publication à examiner de manière globale les principaux risques de corruption liés au climat. Cet ouvrage fournit une analyse essentielle pour aider les responsables politiques, les professionnels et les autres parties prenantes à comprendre les risques et concevoir des solutions efficaces à un moment critique où l'architecture principale de la gouvernance climatique mondiale est en cours d'élaboration. Plus de 50 grands experts et professionnels y ont contribué, dans quatre domaines principaux :

- Gouvernance : étudier les principaux problèmes de gouvernance dans la lutte contre le changement climatique.
- Atténuation : réduire les émissions de gaz à effet de serre avec transparence et redevabilité.
- Adaptation au changement climatique : identifier les risques de corruption dans l'élaboration, le financement et la mise en œuvre des stratégies d'adaptation aux effets du changement climatique.
- Gouvernance forestière : répondre aux problèmes de corruption qui minent le secteur forestier et introduire l'intégrité dans les stratégies internationales pour faire cesser la déforestation et encourager le reboisement.

Transparency International (TI) est la principale organisation de la société civile qui mène la lutte contre la corruption à travers le monde. À travers plus de 90 sections dans le monde entier et son secrétariat international à Berlin, TI fait prendre conscience des effets néfastes de la corruption et coopère avec les gouvernements, les entreprises et la société civile pour élaborer et mettre en œuvre des mesures efficaces pour la combattre.

www.transparency.org

Rapport Mondial sur la Corruption : le Changement climatique



Première édition 2011 par Earthscan

Copyright © Transparency International 2011

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, stockée dans un système d'archivage, ou transmise, sous toute forme et par tous les moyens, électroniques, mécaniques, photocopies, enregistrement ou autre, sauf si expressément permis par la loi, sans la permission écrite préalable de l'éditeur.

Earthscan Ltd, Dunstan House, 14a St Cross Street, London EC1N 8XA, UK

Earthscan LLC, 1616 P Street, NW, Washington, DC 20036, USA

Earthscan publie en association avec l'International Institute for Environment and Development

Pour plus d'informations sur les publications d'Earthscan, veuillez consulter www.earthscan.co.uk ou écrire à earthinfo@earthscan.co.uk

ISBN: 978-3-935711-69-2

Sous la direction de Gareth Sweeney, Rebecca Dobson, Krina Despota et Dieter Zinnbauer

Traduction de Lingo24, Sofia Wickberg

Toute notre attention a été mise en oeuvre afin de vérifier l'exactitude des informations figurant dans ce rapport. À notre connaissance, toutes les informations figurant dans ce rapport étaient correctes en février 2010. Toutefois, Transparency International ne pourra pas être tenu responsable des conséquences de l'usage de ces informations à toutes autres fins ou sous d'autres formes. Les contributions d'auteurs externes figurant dans ce *Rapport mondial sur la corruption* ne reflètent pas nécessairement l'opinion de Transparency International ou de ses sections nationales.

Composition : Andrea Frisch, frischdesign.com

Conception de la couverture : Susanne Harris

Photographie de couverture : Laurent Weyl, c Laurent Weyl/Collectif Argos

La version anglaise de cet ouvrage est cataloguée à la British Library

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| <i>Préface</i> | xiv |
| <i>Huguette Labelle, Présidente de Transparency International</i> | |
| <i>Avant-propos</i> | xvi |
| <i>Kumi Naidoo, Directeur général de Greenpeace International</i> | |
| <i>Avant-propos</i> | xviii |
| <i>Ashok Khosla,</i> <i>Président de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)</i> | |
| <i>Remerciements</i> | xx |
| <i>Résumé</i> | xxiii |
| <i>Transparency International</i> | |
| Partie 1 Introduction | 1 |
| 1.0 Définir le défi : les menaces pour une gouvernance climatique effective | 3 |
| <i>Transparency International</i> | |
| 1.1 Cartographie du changement climatique et problèmes de gouvernance : vision d'ensemble | 18 |
| <i>Alyson Warhurst, Maplecroft</i> | |
| Partie 2 | 25 |
| 2.0 Le cadre de politique climatique : étudier l'efficacité et la redevabilité des processus actuels | 27 |
| <i>Transparency International</i> | |
| 2.1 Des politiques du pouvoir mondiale à la gouvernance collective responsable : la transparence et l'inclusivité des institutions et processus internationaux de gouvernance climatique | 30 |
| <i>Peter Newell, University of East Anglia</i> | |
| 2.2 Des blocs de construction essentiels pour Kyoto et au-delà : s'accorder sur les engagements climatiques aux niveaux national et régional | 42 |

| | | |
|-----------------|--|-----------|
| 2.2.1 | Accès égal, voix inégales : le lobbying des entreprises et des ONG sur la politique climatique de l'UE <i>Anne Therese Gullberg, Center for International Climate and Environmental Research (CICERO)</i> | 43 |
| 2.2.2 | Les politiques climatiques des États-Unis : un instantané des influences lobbyistes <i>Paul Blumenthal, Sunlight Foundation</i> | 50 |
| 2.3 | Gouvernance urbaine et politique de changement climatique <i>David Dodman et David Satterthwaite, International Institute for Environment and Development</i> | 56 |
| 2.4 | Le schéma des intérêts et influences dans les pays émergents clés sur le plan climatique | 62 |
| 2.4.1 | Intérêt public ou particulier ? Le cas de l'Inde <i>Sudhir Chella Rajan, Indian Institute of Technology</i> | 63 |
| 2.4.2 | Les politiques climatiques en Chine : un mouvement graduel vers l'ambition, plus de transparence et un engagement citoyen naissant <i>Dieter Zinnbauer, Transparency International</i> | 70 |
| 2.5 | Les politiques climatiques en Autriche : une faible redevabilité pour une lente progression <i>Shahanaz Mueller, Deloitte Forensic & Dispute Services</i> | 79 |
| Partie 3 | | 83 |
| 3.0 | Éléments clés pour construire une intégrité dans la prise de décision <i>Transparency International</i> | 85 |
| 3.1 | Science du climat : le monde pour jury <i>Sheila Jasanoff, Harvard University</i> | 87 |
| 3.2 | Rendre la gouvernance climatique responsable : réflexions sur ce que l'on peut apprendre de la gouvernance environnementale mondiale <i>Peter M. Haas, University of Massachusetts</i> | 92 |
| 3.3 | La Convention d'Aarhus : un plan pour une gouvernance climatique générale et redevable ? <i>Michael Stanley-Jones, Programme des Nations Unies pour l'Environnement (UNEP)</i> | 96 |
| 3.4 | La société civile et le processus de changement climatique : que vaut la participation en tant que mesure de transparence ? <i>Gareth Sweeney, Transparency International</i> | 99 |

| | | |
|-----------------|---|------------|
| 3.5 | Rendre les engagements redevables : la dimension de gouvernance dans les indices de changement climatique | 103 |
| | <i>Daniel Abreu, Transparency International</i> | |
| 3.6 | Vision personnelle : une nouvelle approche des politiques climatiques ? | 107 |
| | <i>Anthony Giddens, London School of Economics</i> | |
| Partie 4 | | 111 |
| 4.0 | Assurer l'intégrité et la transparence dans l'atténuation du changement climatique | 113 |
| | <i>Transparency International</i> | |
| 4.1 | Comptabilité des gaz à effet de serre : une base pour une gouvernance climatique saine | 117 |
| | <i>Taryn Fransen, World Resources Institute</i> | |
| 4.2 | Mesure, notification et vérification des NAMA et de leur soutien : questions de capacités, de corruption et d'engagement | 131 |
| | <i>Juan Pablo Osornio, Center for Clean Air Policy, Ingmar Schumacher, Banque centrale du Luxembourg et Krina Despota, Transparency International</i> | |
| 4.3 | Les compromis de l'échange : réalités et dangers des marchés du carbone | 142 |
| | <i>Lambert Schneider, Öko-Institut</i> | |
| 4.3.1 | Le public slovaque n'a aucune confiance dans les échanges de carbone de son gouvernement | 158 |
| | <i>Emília Sičáková-Beblavá et Gabriel Šípoš, Transparency International Slovaquie</i> | |
| 4.3.2 | Politiques des permis : les quotas de CO ₂ hongroises | 162 |
| | <i>Gábor Baranyai, Transparency International Hongrie</i> | |
| 4.3.3 | Défauts et raccourcis : les études d'impacts environnementaux du Sri Lanka | 166 |
| | <i>Transparency International Sri Lanka</i> | |
| 4.3.4 | Marchés carbone volontaires : réussites et déficits | 170 |
| | <i>Thomas Marcello, Bloomberg New Energy Finance</i> | |
| 4.3.5 | Attribution de crédits sectoriels : obtenir une bonne gouvernance dès le début | 178 |
| | <i>Gernot Wagner, Nathaniel O. Keohane et Annie Petsonk, Environmental Defense Fund</i> | |
| 4.4 | Changement climatique, changement dans les entreprises : transformer les modèles économiques pour l'ordre du jour climatique | 183 |
| | <i>David L. Levy, University of Massachusetts</i> | |

| | | |
|-----------------|---|------------|
| 4.5 | L'engagement politique : le maillon manquant dans la notification climatique des entreprises | 188 |
| | <i>Ryan Schuchard et Laura Ediger, BSR</i> | |
| 4.5.1 | Colombie : mesurer les politiques et mécanismes de transparence dans les services d'utilité publique | 194 |
| | <i>Alma Rocío Balcázar, Martha Elena Badel et Lorena Roa Barrera, Transparencia por Colombia</i> | |
| 4.6 | Permettre des choix verts : assurer que les consommateurs reçoivent des informations exactes et utilisables sur les impacts climatiques de leurs choix de consommation | 200 |
| | <i>Fred Pearce, auteur et chroniqueur, the Guardian</i> | |
| 4.7 | La corruption peut-elle constituer un obstacle au développement des énergies renouvelables en Afrique du Nord ? | 208 |
| | <i>Nadejda Komendantova et Anthony Patt, International Institute of Applied Systems Analysis</i> | |
| 4.7.1 | Espagne : les incitations à l'énergie solaire peuvent-elles aussi inciter à la fraude ? | 215 |
| | <i>Tono Calleja, affilié à Transparency International Espagne</i> | |
| 4.8 | Empêcher une malédiction des ressources alimentée par l'économie verte | 218 |
| | <i>Stefan Bringezu et Raimund Bleischwitz, Wuppertal Institute</i> | |
| 4.8.1 | Le lithium bolivien : opportunités et défis | 229 |
| | <i>Marco Octavio Ribera, Liga de Defensa del Medio Ambiente, avec Cecilia Requena, Transparencia Bolivia</i> | |
| 4.9 | Manipuler la Terre : redevabilité et dernier recours | 233 |
| | <i>Graeme Wood, the Atlantic</i> | |
| Partie 5 | | 239 |
| 5.0 | Adaptation au changement climatique : construire une résistance responsable et durable | |
| | <i>Transparency International</i> | 241 |
| 5.1 | Montrez-moi l'argent : garantir l'équité, la transparence et la redevabilité du financement de l'adaptation | 244 |
| | <i>Richard Klein, Stockholm Environment Institute</i> | |
| 5.1.1 | Financement précoce : existe-t-il une structure parallèle émergente pour le financement de la lutte contre le changement climatique ? | 260 |
| | <i>Rebecca Dobson, Transparency International</i> | |

| | | |
|-----------------|--|------------|
| 5.1.2 | Fonds pour le changement climatique et le développement : comment garantir la transparence et l'accès aux informations sur les courants de financement pour l'adaptation <i>Adil Najam, Boston University</i> | 265 |
| 5.2 | Encourager une utilisation efficace et transparente des fonds par le biais du Fonds d'adaptation <i>Britta Horstmann, German Development Institute</i> | 273 |
| 5.3 | Développement de la résistance au changement climatique : risques de corruption dans l'adaptation des infrastructures <i>James Lewis, Datum International</i> | 282 |
| 5.3.1 | Changement climatique, infrastructure et corruption <i>Chandrashekhar Krishnan, Transparency International Royaume-Uni</i> | 292 |
| 5.3.2 | Résistance au changement climatique et influence politique aux Philippines <i>Segundo Romero, De La Salle University et Aileen Laus, Asia Foundation, les Philippines</i> | 295 |
| 5.4 | Perturber des vies : migrations climatiques et corruption <i>Ingrid Boas, University of Kent et Rebecca Dobson, Transparency International</i> | 299 |
| 5.4.1 | Le pillage des forêts du Kenya : réinstaller les migrants et tenir les bûcherons pour responsables <i>Sheila Masinde et Lisa Karanja, Transparency International Kenya</i> | 310 |
| 5.4.2 | Adaptation au changement climatique et l'intégrité de l'eau : un problème mondial pour répondre aux réalités locales <i>Grit Martinez et Teun Bastemeijer, Water Integrity Network</i> | 314 |
| 5.5 | Lorsqu'une catastrophe frappe : corruption et réponse rapide pour le secours et le redressement liés au climat <i>Roslyn Hees, Transparency International</i> | 318 |
| Partie 6 | | 325 |
| 6.0 | La gouvernance forestière : un défi essentiel pour le changement climatique <i>Transparency International</i> | 327 |
| 6.1 | La corruption : une cause profonde de la déforestation et de la dégradation des forêts <i>Patrick Alley, Global Witness</i> | 329 |
| 6.1.1 | Le changement climatique et la corruption mettent en péril la plus grande forêt de palétuviers au monde <i>Iftekhar Zaman et Manzoor-e-Khuda, Transparency International Bangladesh</i> | 345 |

| | | |
|------------|--|------------|
| 6.2 | Gouvernance dans les forêts tropicales dans le monde : où va aboutir REDD+ ? | 348 |
| | <i>Jeffrey Hatcher et Luke Bailey, Rights and Resources Initiative</i> | |
| 6.2.1 | Bosawás : les « Poumons de l'Amérique centrale » menacés <i>Ana Murillo Arguello, Grupo Cívico Ética y Transparencia</i> | 361 |
| 6.3 | Risques pour la gouvernance de REDD+ : comment une mauvaise comptabilité du carbone forestier peut favoriser l'essor de la corruption et de la fraude | 363 |
| | <i>Christopher Barr, Woods & Wayside International</i> | |
| 6.3.1 | Compensations éventuelles : le commerce du carbone et les droits fonciers en Papouasie-Nouvelle-Guinée <i>Sarah Dix, Transparency International Papua New Guinea</i> | 381 |
| 6.3.2 | La Norvège secoue-t-elle le REDD ? <i>Manoj Nadkarni, Transparency International</i> | 384 |

Illustrations

Schémas

| | | |
|-----|---|-----|
| 1.1 | Carte mondiale des risques combinés de désastres hydrométéorologiques et de sécurité de l'eau/alimentaire 2011 | 19 |
| 1.2 | Indice de Perception de la Corruption 2010 | 20 |
| 1.3 | Indice de Vulnérabilité au Changement climatique de Maplecroft 2010/11 | 21 |
| 1.4 | Indice de Vulnérabilité au Changement climatique de Maplecroft 2010/11, Afrique | 22 |
| 2.1 | Participants provenant de cinq types d'organisations de l'industrie, et d'organisations environnementales, dans les quatre réunions des parties prenantes du processus de révision du SCEQE | 45 |
| 2.2 | Participants des organisations de l'industrie et des organisations environnementales dans les quatre réunions des parties prenantes du processus de révision de la SCEQE | 46 |
| 2.3 | Dépenses annuelles en lobbying, États-Unis | 51 |
| 4.1 | Juridictions comportant des programmes volontaires de comptabilité des GES au niveau des entreprises | 125 |
| 4.2 | Part du marché de gré à gré volontaire des organisations à but non lucratif par rapport au secteur privé, 2002–2009 | 171 |
| 4.3 | Valeur annuelle historique des marchés carbone volontaires | 172 |
| 4.4 | Services publics dans le portefeuille MDP colombien | 195 |
| 4.5 | Étude pilote de la transparence des sociétés de services d'utilité publique : résultats comparés | 197 |
| 4.6 | Barrages à l'investissement dans l'énergie renouvelable en Afrique du Nord | 210 |
| 4.7 | Risques perçus comme les plus sérieux en rapport avec l'investissement dans les SER en Afrique du Nord | 210 |
| 4.8 | Risques perçus comme les plus susceptibles de se produire en rapport avec l'investissement dans les SER en Afrique du Nord | 211 |
| 5.1 | Aperçu des canaux de financement de l'adaptation | 247 |
| 5.2 | Structure institutionnelle du Fonds d'adaptation | 276 |
| 6.1 | Estimation de la proportion des exportations de bois illégaux en | |

| | |
|---|-----|
| provenance de 14 pays membres du programme REDD ainsi que du Brésil en 2007 | 331 |
| 6.2 Distribution régionale de la tenure forestière, 2008 | 354 |
| 6.3 Cadre d'actions pour garantir une adaptation et une atténuation du changement climatique efficaces dans les zones forestières | 356 |

Tableaux

| | |
|---|-----|
| 1.1 Risques climatiques par rapport aux émissions par habitant | 5 |
| 2.1 Rôle des autorités municipales/des villes dans l'adaptation aux catastrophes liées au changement climatique | 58 |
| 2.2 Indicateurs de qualité de la participation en Inde | 67 |
| 2.3 Indicateur de l'inclusion des considérations environnementales dans le processus de réforme sectorielle en Inde | 68 |
| 2.4 Administrations impliquées dans les politiques du carbone en Chine | 73 |
| 3.1 Dimensions de gouvernance dans certains indices climatiques / environnementaux choisis | 105 |
| 4.1 Principes comptables des GES | 120 |
| 4.2 Les services d'utilité publique colombiens : facteurs de transparence d'entreprise, indicateurs, et ce qui est évalué | 196 |
| 4.3 Quelques points problématiques pour le futur approvisionnement en ressources cruciales (en ordre alphabétique) | 223 |
| 5.1 Aperçu des problèmes liés à l'équité, la transparence et la responsabilité en ce qui concerne la production, la gouvernance, la livraison et l'utilisation des financements de l'adaptation | 248 |
| 5.2 Zones à risque pour le changement climatique et vulnérables à la corruption | 320 |
| 6.1 Tableaux de contrôle des « risques des forêts tropicales » REDD, Décembre 2008 | 333 |
| 6.2 Indicateurs de gouvernance dans des principaux pays émetteurs de carbone forestier | 353 |
| 6.3 Niveaux et dimensions d'une bonne gouvernance pour REDD+ | 357 |

Encadrés

| | |
|--|-----|
| 1.1 Bases scientifiques du changement climatique | 6 |
| 2.1 La gouvernance mondiale du changement climatique : chronologie | 32 |
| 4.1 Principaux types de cadres comptables pour les GES | 118 |
| 4.2 Vue d'ensemble du financement public pour l'atténuation dans les pays en développement | 132 |
| 4.3 HFC-23 : un cas d'incitations perverses dans le cadre du MDP | 148 |

Préface

Huguette Labelle, Présidente, Transparency International

Nous sommes au seuil d'un défi mondial : le changement climatique. La gouvernance est au cœur de ce défi. Mises en œuvre avec intégrité et transparence, les politiques en matière de changement climatique permettront aux personnes dans le monde entier de comprendre, de soutenir et de s'approprier les changements qui leur seront demandés.

Depuis plus de 15 ans, le travail de Transparency International (TI) a démontré que, si on ne la remet pas en question, la corruption ruine des vies, détruit des moyens de subsistance et anéantit les efforts de justice sociale et économique. Les mêmes risques s'appliquent au changement climatique. Une meilleure gouvernance est la solution, et il sera crucial d'assurer que les stratégies d'atténuation et les solutions d'adaptation qui émergent aux niveaux local, national et international adoptent la participation, la redevabilité et l'intégrité. Avec un tel enjeu, et une telle urgence, nous devons garantir que la politique du changement climatique est juste, efficace et transparente dans sa conception et sa mise en œuvre.

Le *Rapport mondial sur la corruption : le Changement climatique* illustre les immenses exigences de la tâche à laquelle nous sommes confrontés. Les solutions au changement climatique doivent créer un pont entre pays pauvres et pays riches. Chez Transparency International, nous avons encouragé un ordre du jour similaire, avec l'adoption de la Convention des Nations Unies contre la Corruption, qui traduit un large consensus mondial sur notre domaine.

Les gouvernements ne sont pas les seuls éléments essentiels pour l'atténuation et l'adaptation au changement climatique : le secteur privé a aussi un rôle clé à jouer en tant que principale source de financement de l'économie verte. TI a hâte de travailler en partenariat avec la communauté des affaires pour trouver des solutions justes et transparentes au changement climatique, que nous considérons comme essentielles à un engagement constant envers la durabilité qui accompagne des pratiques commerciales plus transparentes.

Enfin, le défi du changement climatique nous rapproche des autres acteurs de la société civile et de la communauté des chercheurs. Chez TI, nous sommes inspirés par les nombreux scientifiques et défenseurs de l'environnement qui, depuis des décennies, mènent la charge pour faire prendre conscience au public de l'urgence du problème du changement climatique. En commençant notre travail dans un esprit de partenariat, nous sommes convaincus que les efforts pionniers des organisations environnementales peuvent être encore renforcés en apportant non seulement les perspectives de l'anti-corruption, mais aussi celles des droits de l'homme, de l'aide humanitaire, de l'aide au développement et de la défense des consommateurs. Rassembler nos connaissances et expériences diverses peut garantir que, tout en s'attaquant au défi climatique, nous allons aussi vers de meilleurs systèmes de gouvernance et la promotion d'un développement durable et équitable.

Avant-propos

Kumi Naidoo, Directeur Exécutif, Greenpeace International

Greenpeace a été fondée sur une prophétie des peuples des Premières Nations canadiennes :

Il viendra un temps où la Terre sera malade, et alors une tribu se rassemblera, issue de toutes les cultures du monde qui croient en les actes et non les mots. Ses membres s'efforceront de la guérir et seront connus comme les « Guerriers de l'Arc-en-Ciel »

Cela pourrait tout aussi bien s'appliquer au travail de Transparency International, et je suis heureux et fier de présenter ce volume des activités de TI sur le changement climatique.

Un aspect malheureux de la nature humaine est que, là où gagner de l'argent est possible, la corruption suit rapidement. Alors que nous sommes confrontés au défi collectif d'éviter un changement climatique catastrophique et de trouver des voies de développement qui offrent un moyen de subsistance décent à tous tout en respectant les limites écologiques, la société civile se retrouve souvent opposée à ceux qui font passer leur enrichissement personnel avant le bien de la planète.

La vision de Greenpeace d'une société durable exige que le pouvoir soit exercé avec justice et que ceux qui ont le pouvoir soient tenus responsables de leurs actions. La corruption sape cette vision, en privilégiant ceux qui détiennent le pouvoir et l'argent par rapport aux autres citoyens, leur permettant de faire des bénéfices aux dépens non seulement des autres, mais de la planète elle-même.

L'expérience de Greenpeace a montré que non seulement la corruption mène au changement climatique, mais elle handicape aussi le développement économique et social. L'Afrique est l'un des continents les plus riches en termes de ressources naturelles et de minéraux, par exemple, mais, à cause de ladite « malédiction des ressources », c'est le continent le plus pauvre quand il s'agit de subvenir aux besoins de sa propre population, car les revenus de la richesse des ressources sont détournés et ponctionnés.

Les formes existantes de corruption qui peuvent avoir un impact négatif sur les efforts d'atténuation et d'adaptation au changement climatique ne sont pas difficiles à trouver, que ce soient les chefs de gouvernement privant les citoyens des richesses en ressources de leur pays ; les autorités échouant à mettre en place de véritables actions contre la corruption dans le secteur pétrolier, même si elles y perdent des milliards de dollars de revenus ; ou les exemples documentés de contributions du secteur privé aux responsables publics qui résultent en des conflits d'intérêts marqués et des interférences avec le cours normal de la loi. Toutes ces formes doivent être dûment considérées dans le développement d'une politique climatique qui aura des effets significatifs sur le terrain.

Le *Rapport Mondial sur la Corruption : le Changement climatique* arrive à un moment important. En cartographiant les risques dans un certain nombre de zones qui s'étendent rapidement et en plaçant la bonne gouvernance à l'avant-scène du débat sur le changement climatique, ce rapport illustre clairement que les décisions prises au niveau mondial doivent prendre en compte les effets de la corruption à tous les niveaux afin de paver la voie pour une réussite future dans la lutte contre le changement climatique.

Greenpeace est fière de soutenir le premier livre à démontrer que la lutte pour la justice climatique implique également de lutter contre le fléau qu'est la corruption.

Avant-propos

Ashok Khosla, Président, l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)

Le visage quotidien de la corruption – pots-de-vin, coups de pouce, exonération fiscale, trafic d'influence – est bien connu, et a déformé les économies, démoralisé le public et détruit le tissu moral de plus d'une société.

Moins bien connues, mais peut-être plus pernicieuses, sont les pratiques de corruption qui mènent à la destruction de nos ressources naturelles, et à celle des individus – populations indigènes, tribus, villages – sur les terres desquelles reposent les ressources matérielles et où sont enterrés les résidus.

La cupidité et la vision à court terme qui ont mené le monde à ses errements actuels sont véritablement des manifestations d'une corruption encore plus profonde dans notre relation à l'autre et à notre Mère la Terre. Jamais un bouleversement radical de nos objectifs sociaux et économiques n'a été aussi nécessaire qu'aujourd'hui.

Le climat mondial subit un changement sans précédent en terme d'ampleur et de vitesse. Soudain, nous nous retrouvons dans la cinquième grande ère d'extinctions, avec des espèces disparaissant à des vitesses jamais vues depuis des millions d'années. Le sol, l'eau et les ressources biologiques qui fournissent le soutien élémentaire à la vie sur la planète se dégradent ou disparaissent rapidement. Et chaque année, le fossé entre les besoins des humains et la capacité de la terre à les satisfaire s'amplifie.

À qui la faute ? Qui peut contribuer à réaliser les transformations, au sein de nos institutions, de nos technologies et, avant tout, de nos valeurs, qui sont nécessaires pour stabiliser des systèmes sociaux et environnementaux si déséquilibrés ?

Dans un sens, la réponse à ces deux questions est ... tout le monde. Mais certains ont une plus grande responsabilité que d'autres, aussi bien en ce qui concerne la situation où nous nous trouvons que pour la réorientation nécessaire de nos sociétés et de nos économies que nous devons atteindre.

L'un des groupes qui doit assumer une grande part de responsabilité dans nos errances actuelles est constitué des « professionnels » et des « praticiens », dont les connaissances et l'expertise ont permis au fossé entre les riches et les pauvres de se creuser.

Dans certains cas, cela peut découler d'un manque d'information sur les questions spécifiques, contextuelles, auxquelles les professionnels ont dû répondre. Dans d'autres cas, cela est dû à un manque de connaissances ou de « science » concernant les processus et systèmes qui devaient être conçus, pour lesquels même les scientifiques n'ont pas totalement réussi à intégrer les valeurs sociétales dans leur entreprise. La plupart du temps, c'est le résultat d'un manque de sagesse, en partie en raison du manque de perspectives engendré par une formation spécialisée, basée sur une discipline unique, et en partie à cause de la complexité des systèmes dans lesquels nous vivons.

Au bout du compte, il n'y a pas d'opposition à l'appât du gain et à la corruption. Un moyen pour retourner à la vocation et à l'humain consisterait à réintroduire la promesse que fait un professionnel à la société lorsqu'il est diplômé de sa formation. Nous avons besoin d'un serment d'Hippocrate étendu, qui encourage l'idée que le devoir d'un expert n'est pas seulement de « faire le bien », mais un double engagement professionnel qui répond aux besoins d'intégrité, d'excellence et de pertinence.

Pour mettre en place un système professionnel bien conçu, il faudra un haut degré de vigilance par les pairs (individus et organisations) pour garantir que les professionnels du développement apportent à leur travail le plus haut niveau d'intégrité possible. Pour cette tâche, le rôle de la société civile, qui n'implique pas uniquement les organisations et les ONG d'aujourd'hui, mais aussi ces nouveaux types d'organisations de demain, les entreprises sociales, capables d'associer les objectifs publics et la motivation privée, revêt une triple importance. Le *Rapport mondial sur la corruption : le Changement climatique*, devrait contribuer de façon non négligeable à définir et renforcer ce rôle.

Remerciements

Nous devons ce *Rapport mondial sur la corruption* consacré à la gouvernance du changement climatique à la collaboration et au dévouement de ses contributeurs, et notamment de ses auteurs, dont l'expertise et l'engagement ont conféré à cet ouvrage une grande richesse de points de vue.

Alors que Transparency International continue de s'étendre dans le monde, nous sommes reconnaissants à nos Sections nationales pour les connaissances et les idées au niveau national, et pour la contribution qu'elles ont apportée en fournissant des études de cas par pays détaillées et pertinentes.

Nous sommes reconnaissants pour les conseils fournis par un groupe d'experts remarquables qui nous a gentiment servi de Conseil consultatif éditorial : Hansjörg Elshorst, Fiona Harvey, Saleem-ul Huq, David Nussbaum, Hermann Ott, Frances Seymour, Shane Tomlinson, Kevin Watkins, Jake Werksman et Ifthekar Zaman.

Nous sommes redevables envers nos collègues du Secrétariat de Transparency International pour leur soutien et leurs idées. Nous aimerions particulièrement remercier l'équipe de la direction du Secrétariat, et le conseil d'administration de Transparency International, ainsi que Lisa Elges, Michel Gary, Manoj Nadkarni, Farzana Nawaz, Zoe Reiter et David van der Zwaag. L'équipe du *Rapport mondial sur la Corruption* aimerait exprimer sa gratitude à Daniel Abreu pour avoir apporté son enthousiasme et son expertise du changement climatique dès le tout début du projet, et à Rosie Pinnington pour son aide cruciale dans les dernières semaines de la production du rapport. L'équipe du Rapport mondial sur la corruption souhaite aussi remercier Sofia Wickberg pour sa révision assidue de cette traduction française.

Avec l'achèvement de ce livre, l'équipe dit au revoir à deux précieux rédacteurs. Nous souhaitons exprimer notre immense gratitude à Rebecca Dobson, qui a contribué à ce rapport avec dévouement et bonne humeur au cours de ces trois dernières années. Sa vivacité d'esprit, sa sympathie et sa curiosité insatiable ont été d'énormes atouts pour l'équipe et elle nous manquera beaucoup. Dieter Zinnbauer, rédacteur en chef des Rapports 2008 et 2009, a également beaucoup contribué à donner forme au rapport actuel, et s'est attelé à la tâche bien au-delà du simple sens du devoir. Bien qu'il reste dans la maison, nous regretterons son approche créative et

son désir infatigable de révéler les derniers angles de vue dans le domaine de la corruption.

Les efforts et les recommandations de nos rédacteurs externes ont aussi fortement contribué à la qualité de ce rapport. Mark Worth a donné au texte plus d'éloquence et de nuances, et le réviseur Mike Richardson a travaillé contre la montre pour apporter de la cohérence à notre manuscrit. Nous sommes aussi reconnaissants, comme toujours, pour l'avis éditorial fin et sensible et la hauteur de vue de Robin Hodess.

Cette année, nous sommes très heureux d'avoir travaillé avec notre nouvel éditeur, Earthscan, dont l'équipe nous a offert une assistance ponctuelle, patiente et experte tout au long du processus. Nous aimerions particulièrement remercier Nick Bellowini, Veruschka Selbach et Claire Lamont pour leur généreux soutien.

Nous aimerions également rendre hommage à plusieurs personnes qui ont utilisé leurs connaissances et compétences expertes dans différents domaines au bénéfice (énorme) de ce rapport : Alexios Antypas, Francisco Ascui, Richard Baron, Monika Bauhr, Shikha Bhasin, Tim Bittiger, Jason J. Blackstock, Bernhard Bodendorfer, Duncan Brack, Rob Bradley, Curtis Brainard, Adam Bumpus, Michelle Chan, Ian Christophlos, Jim Coburn, Simone Cooper, John Crabtree, Delegation of the European Union to Papua New Guinea, Joanna Depledge, Al-Hamndou Dorsouma, Alan Drew, Navroz K. Dubash, Sebastien Duyck, Tejas Ewing, Estelle Fach, Pedro Faria, Dora Fazekas, Jorge Nunez Ferrer, Ivana Gazibara, Arunabha Ghosh, Tamra Gilbertson, Michael Gillenwater, Ruth Golding, Robert Lane Greene, Alberto Guijarro, Lois Guthrie, Mohamed Hamza, Erica Harper, Barbara Hogenboom, David Huberman, Alice Jaraiseh, Maria Ivanova, Patricia Kameri-Mbote, Nalin Kishor, Richard Klein, Harvey F. Kline, Andrea Lampis, Magda Lanu, Merrin Layden, Robin Leichenko, Michelle Leighton, Martin Lichtl, Simone Lovera-Bilderbeek, Julio Lumbreras, Michael MacCracken, Darina Malova, María Piedad Martín, Grigorij Mesežnikov, Marcus Moench, John Mulrow, Albert Mumma, Robert Nasi, Siddharth Pathak, Philipp Pattberg, Leo Peskett, Argentino Pessoa, David Proverbs, Gabriela Quimson, Aminur Rahman, Oscar Reyes, James Risbey, Victor Samwinga, Lisa Schipper, Deborah Seligsohn, Winston Shakantu, Anju Sharma, Heidi Siegelbaum, Martin Stadelmann, Wolfgang Sterk, Ian Tellum, Frank Venmans, Erika Weinthal, Laura Williamson, Glenn Wiser, Yin-fang Zhang, Darren Zook, Uchita de Zoysa et Samer Zureikat.

Et pour ceux pour qui les détails ne sont jamais inutiles, nous aimerions remercier pour leurs efforts nos infatigables et méticuleux vérificateurs de faits : Jennifer M. Cruz, Natacha Draghi, Arwen Fleming, Jason Ariel Grullon, Gábor Halmai, Péter

Király, Sofia Lindholm, Ariana Mendoza, Andrej Nosko, Leila Peacock et Katherine Stecher.

Nous continuons à recevoir les généreux conseils bénévoles de Covington and Burling en matière de diffamation. Cette année, nous sommes particulièrement reconnaissants à Enrique Armijo, Jason Criss, Laura Flahive Wu, Simon Frankel, Mali Friedman, Eric Hellerman, Gregory Lipper, Candice Plotkin, Eve Pogoriler, Robert Sherman, Lindsey Tonsager et Stephen Weiswasser pour leur travail.

Enfin, nous aimerions exprimer nos remerciements à tous nos donateurs qui contribuent au *Rapport Mondial sur la Corruption*.

Nous voulons remercier tout particulièrement le Ministère des affaires étrangères allemand (BMZ) et la Banque européenne d'investissement qui continuent de généreusement nous soutenir. Nous souhaitons également exprimer notre reconnaissance au Ministère des affaires étrangères finlandais, au CIDA et au SIDA pour leur contribution aux activités centrales de TI et notamment à ce rapport.

Résumé

Transparency International

Le changement climatique est sans doute le plus grand défi de gouvernance auquel ait été confronté le monde. Le relever nécessite un certain degré d'urgence, de confiance, de coopération et de solidarité qui vient éprouver les limites des mécanismes et institutions conventionnels dans la gestion des biens publics. Cela nécessite des transformations dans nos économies qui pourraient finalement limiter les changements spectaculaires nés de la Révolution Industrielle. Le changement climatique affecte les moyens de subsistance et remet en cause les modes de vie. Il exerce une immense pression sur le tissu social et politique des communautés à travers le monde, dans le contexte d'une énorme incertitude quant à la portée et au rythme des prochaines mesures qui seront prises pour y remédier, particulièrement au niveau mondial.

Un système solide de gouvernance climatique (c'est-à-dire des processus et relations au niveau international, national, local et au niveau des entreprises pour traiter les causes et les effets du changement climatiques) sera essentiel pour assurer que les énormes investissements politiques, sociaux et financiers, du secteur public comme du secteur privé, dans l'atténuation et l'adaptation au changement climatique, soient correctement et équitablement gérés, pour la réussite des réponses au changement climatique. Les enjeux sont élevés : nous devons investir considérablement pour atteindre un futur sobre en carbone, et nous devons être sûrs que cet investissement soit efficace. Malgré les difficultés à atteindre un consensus au niveau international, les États, les entreprises et les acteurs de la société civile convergent autour du besoin d'établir des règles claires et des mécanismes de conformité pour traiter le changement climatique. Une bonne gouvernance climatique peut améliorer ce processus, en le rendant plus transparent, accessible et équitable pour tous.

Le changement climatique n'est pas qu'un défi pour les approches établies de la gouvernance, il transcende également les typologies établies de corruption. La corruption est définie par Transparency International comme *l'abus des responsabilités conférées pour un enrichissement personnel*. *Les responsabilités conférées* ne sont seulement celles que les citoyens confèrent à une personne en charge d'un poste public. C'est le

pouvoir que les générations futures nous ont confié à tous, dans notre rôle de gestionnaire pour la planète. De la même manière, l'abus pour un gain privé va au-delà de la corruption sous les formes qu'elle prend couramment (le détournement de fonds, les pots-de-vin dans l'attribution des contrats et le népotisme, tous étant néfastes à une bonne gouvernance climatique) et s'étend à de nouveaux domaines. Cela comprend notamment la déformation de faits scientifiques, la violation des principes de juste représentation et les fausses promesses au sujet des références vertes des produits de consommations, dont les preuves sont apportées dans ce rapport. De telles pratiques peuvent être dévastatrices dans une arène politique où l'incertitude abonde et où la confiance et la corruption sont essentielles.

Pourquoi la corruption présente-t-elle un risque particulier face au changement climatique ? Comme le *Rapport mondial sur la corruption* l'étudie en profondeur, les efforts pour empêcher et répondre au changement climatique auront un coût énorme. Quand de très importantes sommes d'argent passent par des marchés et mécanismes financiers nouveaux et non éprouvés, il y a toujours un risque de corruption. Certains estiment que le total des investissements pour les seuls efforts d'atténuation du changement climatique devrait atteindre 700 milliards de dollars d'ici à 2020. Des investissements publics de pas moins de 250 milliards de dollars par an passeront finalement par de nouveaux canaux, manquant relativement de coordination et de vérification. De plus, une pression existe déjà pour accélérer les solutions, augmentant encore les risques de corruption.

Les risques de corruption sont également élevés en raison du degré de complexité, d'incertitude et de nouveauté qui entoure de nombreuses questions climatiques. Des concepts essentiels, comme ce qu'est une forêt, ou comment prouver l'additionnalité (c'est-à-dire savoir si des projets pourraient avoir lieu de toute façon sans aucun soutien), sont encore débattus. Les règles pour la géo-ingénierie, peut-être l'intervention humaine la plus risquée et la plus lourde de conséquences dans notre biosphère, sont toujours largement absentes. Les nouveaux outils pour mesurer l'intégrité environnementale des compensations de carbone sont relativement peu vérifiés. Les premières preuves présentées dans ce rapport suggèrent qu'il existe de nombreuses zones d'ombre et défaillances qui risquent d'être exploitées par des intérêts corrompus. Une surveillance minutieuse, un apprentissage rapide et une approche active pour fermer les points d'entrée à la corruption sont essentiels pour assurer qu'une gouvernance forte permette le succès de ces nouveaux outils et instruments à cette étape cruciale.

Un autre aspect de la gouvernance climatique qui demande une attention urgente est l'inégalité des processus actuels pour les individus et les groupes les plus directement affectés par le changement climatique. Les contributions au *Rapport*

mondial sur la Corruption mettent la lumière sur ceux qui sont le plus affectés par le changement climatique : les communautés pauvres, indigènes et rurales, dans des lieux reculés, les pauvres vivant en milieu urbain résidant dans des logements précaires, et les personnes déplacées qui ont besoin d'être relogées. Tous ces groupes ont des points communs. Ils supportent le gros des effets du changement climatique, ils devraient être les principaux bénéficiaires des actions d'adaptation, et pourtant ce sont souvent les voix les plus marginalisées dans le système politique. Cela souligne de manière frappante le besoin d'une gouvernance climatique responsable.

Un des messages généraux du *Rapport mondial sur la Corruption* est qu'*un renforcement spectaculaire des mécanismes de gouvernance peut réduire les risques de corruption et rendre les politiques de changement climatique plus efficaces et fructueuses*. La qualité de la gouvernance climatique (le degré de participation, de redevabilité, de transparence, d'inclusivité, de réactivité et de respect de l'État de droit des décisions et développements des politiques) contribuera à déterminer à quel point elle répond aux risques inhérents de corruption. Ce rapport réunit plus de 50 experts reconnus qui présentent la première analyse globale de la corruption et du changement climatique, et il comprend un ensemble de recommandations politiques.

Faire fonctionner la gouvernance climatique : créer des processus de redevabilité et d'intégrité

L'échelle et la complexité du problème du changement climatique et les investissements financiers nécessaires pour que cela fonctionne font qu'il est essentiel que soit établi un système de prise de décisions responsable et bien coordonné.

Des décisions importantes sur le changement climatique sont prises dans de nombreux cadres institutionnels – davantage que ce que le battage autour de sur certaines grandes réunions internationales pourrait suggérer

L'immense attention portée aux grandes réunions intergouvernementales sur le changement climatique fait que seuls leurs résultats semblent cruciaux. Bien que cette arène soit extrêmement importante, l'action est dispersée à travers une multitude de forums et d'acteurs, du niveau international au niveau local, reflétant l'extraordinaire portée et la diversité des questions de politique climatique.

Il existe actuellement plus de 500 accords multilatéraux sur l'environnement, dont beaucoup concernent le changement climatique. Les décisions importantes sur le climat ne sont pas délibérées et décidées uniquement par les conférences des États parties à Copenhague ou à Cancún. La réponse générale au changement climatique

prend peut-être forme de manière plus cruciale dans d'autres réunions nationales et régionales, de Pékin, Bruxelles et Brasilia à Delhi et Washington. De nombreuses nouvelles initiatives hybrides qui relient les secteurs publics et privés jouent un rôle, tout comme les villes et les gouvernements locaux qui peuvent surpasser les normes d'engagement... ou les faire couler.

Le degré de transparence, de redevabilité et de participation inclusive varie fortement selon ces forums de prise de décisions. Les normes doivent être strictes et cohérentes pour paver la voie à des politiques climatiques sensées qui évitent les nombreux risques potentiels de manipulation politique et de clientélisme, d'arbitrage réglementaire et d'accaparements qui sont associés à un paysage de gouvernance aussi fragmenté et qui ont tous le potentiel de saper une action mondiale efficace.

L'attention et la participation record dont bénéficient quelques processus clés de politique climatique font qu'il est facile de négliger les disparités d'influence persistantes, même dans ce cadre

Une haute visibilité n'est pas synonyme de transparence effective et une grande présence ne signifie pas une influence proportionnelle. Les pratiques de transparence pour la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement climatique (CCUNCC), le forum le plus visible pour la prise de décisions climatiques, sont en retard sur les normes établies pratiquées dans d'autres cadres. De même, la participation et l'attention record pour le sommet de Copenhague et une poignée d'autres événements qui font les gros titres ne peuvent pas masquer les disparités persistantes dans la représentation. À Copenhague, les cinq plus gros pays pollueurs ont pu rassembler un nombre de délégués officiels trois fois supérieur aux cinq pays considérés comme les plus affectés par le changement climatique. En 2009, le nombre combiné des organisations observatrices enregistrées à la CCNUCC pour le Canada, le Royaume-Uni et les États-Unis était supérieur à 400, tandis que du côté des pays en développement, seuls le Brésil, la Chine et l'Inde avaient réussi à enregistrer plus de 10 groupes. En résumé, les grands lieux internationaux pour les prises de décisions climatiques peuvent attirer une attention suffisante et faire naître des perspectives de meilleurs instruments de gouvernance climatique, mais il reste un long chemin à parcourir pour que toutes les parties prenantes puissent avoir une voix effective.

Le paysage du lobbying se diversifie, et les risques associés d'abus d'influence sont plus élevés que jamais

L'arrivée des industries vertes en tant que lobbyistes, comme contrepoids au lobbying des secteurs de l'énergie et autres secteurs dominés par le besoin de

carburants fossiles, pourrait suggérer qu'à présent un éventail plutôt équilibré d'intérêts était les délibérations sur les politiques climatiques. Comme le montre le *Rapport mondial sur la Corruption*, ce n'est pas vraiment le cas. Aux États-Unis, les intérêts pétroliers et gaziers à eux seuls ont dépassé de huit fois les dépenses en lobbying du secteur des énergies propres en 2009. Dans l'Union européenne, les groupes d'affaires ont proposé plus du double du nombre de positionnements politiques que les groupes environnementaux ont soumis pendant un important processus de délibération sur la politique climatique en 2004.

Même une présence égale des lobbyings brun et vert ne garantit pas des politiques climatiques d'intérêt public. Comme le montre ce rapport, une double manipulation politique peut se produire quand existe un manque d'action contre les pollueurs, aux côtés d'un fort soutien pour des intérêts verts influents. Pourtant, des registres obligatoires de lobbying ne sont toujours pas requis dans la majorité des pays de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économique (OCDE), et la qualité des communications internes et externes des entreprises sur leur niveau d'engagement public et sur les activités liées au changement climatique reste mitigée.

Ailleurs dans le monde, le schéma des intérêts et des influences ne présage rien de bon pour une considération équilibrée de tous les intérêts. En Chine et en Inde, par exemple, les acteurs du carburant fossile et du secteur énergétique susceptibles de souffrir le plus de politiques climatiques progressistes sont souvent de grands conglomérats contrôlés par l'État ayant des liens étroits avec les plus hauts échelons du pouvoir politique. Il faut porter une grande attention à tout cela afin d'éviter le détournement des politiques et des résultats qui servent un petit groupe plutôt qu'un grand ensemble, ce qui serait mauvais pour la redevabilité, et mauvais pour la planète.

L'atténuation : stratégies de réduction des émissions de carbone

Les efforts d'atténuation visent à ralentir le changement climatique en réduisant la quantité de gaz à effet de serre (GES) émis mondialement, ou en augmentant la capacité à capturer ces émissions dans des puits naturels, comme les forêts, ou grâce à des innovations technologiques. Les grandes démarches d'atténuation incluent l'établissement de marchés du carbone, de normes obligatoire d'émissions et de politiques de rendement énergétique, ainsi que des initiatives volontaires pour aller dans le sens d'une économie sobre en carbone. Même si certaines de ces approches en sont à des stades relativement précoces de développement, des garanties de

gouvernance adéquats doivent être mis en place de l'extérieur pour assurer qu'elles puissent au mieux atteindre leurs objectifs.

Un système solide de mesure, notification et vérification (MNV) des émissions est crucial pour la transparence, et finalement la réussite, des stratégies d'atténuation

Un MNV précis est essentiel non seulement pour réduire les émissions de GES au niveau national mais aussi pour permettre aux investisseurs de prendre des décisions informées au sujet de la durabilité des affaires. Bien que de nombreuses méthodes et initiatives soient actuellement en place pour mesurer, notifier et vérifier les émissions, davantage de ressources et de formation sont nécessaires pour améliorer ces informations. Dans les pays en voie de développement, un manque de capacités techniques ou de ressources financières complique le développement de la collecte constante de données sur les émissions, et un manque de vérificateurs experts peut conduire à ce que la notification formelle des émissions nationales ne soit pas soumise à une vérification suffisamment poussée.

Sans des exigences strictes de MNV dans les pays développés comme ceux en voie de développement, les risques sont notamment l'incitation pour les industries à exagérer leurs données d'émissions de base afin de faciliter les « réductions » plus tard. L'utilisation de données d'émissions non fiables dans les marchés du carbone peut mener à la sur-attribution de crédits de carbone, rendant les efforts pour réduire les émissions moins ambitieux qu'ils ne devraient l'être. Résultat : des stratégies d'atténuation qui ne réduisent pas les émissions et soutiennent le marché à court terme uniquement, avec des possibles bénéfices inattendus pour certains grands pollueurs, le climat étant le grand perdant.

Le besoin de mesurer, notifier et vérifier va au-delà des émissions, car toute l'industrie émergeant autour de l'économie verte a besoin d'établir la légitimité de ses références de croissance sans ou avec peu de carbone. Si les tentatives des gouvernements pour soutenir les technologies vertes sont louables, la supervision et la régulation doivent suivre le rythme des activités industrielles en pleine extension, car les incitations financières ont déjà amené certains porteurs de projets à mentir en déclarant leurs projets terminés afin de bénéficier de profits plus élevés.

En tant que mécanisme essentiel pour l'atténuation, les marchés du carbone ont besoin de garanties pour réduire le risque de corruption, ainsi que pour assurer leur durabilité et leur capacité à réduire les émissions de gaz à effet de serre

Les marchés du carbone ont été adoptés dans plusieurs régions et pays en tant que méthode de réduction des émissions de GES, et la valeur des principaux marchés du carbone atteint à présent quelque 144 milliards de dollars. Ces initiatives possèdent le potentiel de réduire les émissions, mais ce sont également des marchés créés politiquement et financés publiquement, échangeant un bien intangible.

Le Système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE) a montré que les marchés du carbone sont vulnérables à une influence excessive d'intérêts particuliers, ce qui, dans le cas du SCEQE, pourrait avoir contribué à la sur-attribution de permis carbone, ce qui a conduit à des profits inattendus de 6 à 8 milliards d'euros pour les quatre plus grands producteurs d'énergie d'Europe.¹ Une faible gouvernance de ces marchés déterminants peut créer un scénario perdant-perdant, dans lequel la sur-attribution de permis et les prix faibles du carbone en résultant démotivent les entreprises à rechercher de nouveaux moyens de production sobres en carbone, et peuvent potentiellement conduire à l'effondrement du marché.

La voie vers une économie verte doit créer des opportunités pour les pays en développement, en traitant directement les problèmes de gouvernance ; dans le cas contraire, cela risque de perpétuer et d'approfondir les inégalités mondiales

Le déploiement des sources d'énergie renouvelables, comme l'électricité solaire et éolienne, est essentiel pour l'atténuation et nécessite un investissement privé considérable. Cependant, selon une étude récente menée en Afrique du Nord, près de 70 % des investisseurs potentiels interrogés considéraient les risques réglementaires, dont la corruption, comme probables... et comme un sérieux obstacle à l'investissement.

Des changements significatifs devront être apportés pour établir une infrastructure sobre en carbone viable. De nombreux pays caractérisés par une gouvernance faible ou par la corruption auront un rôle clé à jouer dans cette transition. Par exemple, certains des nouveaux terrains nécessaires pour les biocarburants, qui devraient représenter 10 % des carburants de transport mondiaux d'ici 2030, sont recherchés dans des pays qui sont classés sous la moyenne mondiale dans les indicateurs de contrôle de la corruption, d'État de droit et de stabilité politique.

Non seulement les terres mais aussi les minéraux comme le lithium (pour lequel la demande devrait croître spectaculairement avec l'arrivée des voitures électriques, par

exemple) se trouvent souvent dans des pays qui manquent d'une gouvernance forte et de systèmes d'intégrité. Alors que ces ressources naturelles deviennent essentielles pour une économie sobre en carbone, des mesures doivent être prises pour garantir la transparence dans les flux d'argent que les gouvernements reçoivent en échange de l'accès à ces ressources. La volonté d'éviter le changement climatique ne devrait pas avoir pour résultat une nouvelle malédiction des ressources, une malédiction des ressources vertes, condamnant les pays les plus pauvres à manquer les opportunités de développement économique tandis que d'autres profitent de leur richesse dans la croissance de l'économie verte. Les normes existantes, comme l'Initiative de Transparence des Industries Extractives (EITI) peuvent jouer un rôle important à cet égard.²

Créer une adaptation effective au changement climatique

Renforcer la participation citoyenne est essentiel pour la gouvernance de l'adaptation, car l'adaptation aura lieu dans des pays présentant de forts risques de corruption

Des systèmes doivent être mis en place pour assurer que la planification et la hiérarchisation des projets sont transparentes et encouragent l'appropriation locale et la durabilité à long terme en garantissant la participation de ceux qui sont le plus directement touchés. La création d'un « accès direct » aux fonds via le Fonds d'Adaptation du Protocole de Kyoto nécessite que des entités nationales soient établies pour gérer les fonds d'adaptation, et qu'elles soient équipées des ressources et capacités nécessaires pour remplir leur rôle d'attribution et de surveillance des fonds. À ce jour, cependant, seulement 200 000 dollars ont été assignés par pays pour le développement des programmes d'action nationaux d'adaptation (NAPA) dans les pays les moins développés, et on ne sait toujours pas clairement combien d'argent sera fourni pour le renforcement des capacités.

De plus, une gouvernance d'adaptation effective dépend aussi, au bout du compte, du fonctionnement d'autres vérifications et équilibres, dont les Cours de justice, l'application de la loi, et des médias et d'une société civile forts. Les systèmes de gouvernance en général doivent être renforcés dans tous les pays où le besoin d'adaptation est le plus grand. Aucun des vingt pays les plus affectés par le changement climatique n'a un score supérieur à 3,6 dans l'Indice de Perception de la Corruption, selon lequel 0 signifie extrêmement corrompu et 10 extrêmement intègre. Le renforcement des processus d'adaptation est essentiel, mais il doit faire partie de réformes de gouvernance plus larges.

La supervision lors de la mise en œuvre est essentielle à la réussite des programmes d'adaptation

Une grande partie de l'adaptation au changement climatique consistera en un développement d'infrastructure à large échelle, comme l'amélioration des systèmes de contrôle des inondations, ou la protection des eaux potables contre l'infiltration d'eau de mer. Pour les seuls coûts de construction, on estime actuellement que la corruption dans le monde en développement devrait coûter quelque 18 milliards de dollars par an. L'adaptation sans supervision présente cependant un double risque de détournement de fonds et de malfaçon, ce qui peut exposer les populations à encore davantage de risques d'extrêmes climatiques. En Turquie, où un tremblement de terre a fait 11 000 morts en 1999, la moitié des structures ne répondait pas aux réglementations de construction. Des leçons importantes peuvent être tirées des secteurs humanitaire et du développement, ainsi que des initiatives multi-parties prenantes, comme l'Initiative de Transparence du Secteur de la Construction (Construction Sector Transparency Initiative, CoST)³, pour mieux comprendre comment éviter que la corruption sape les efforts d'adaptation.

Le renforcement de la coordination, de la redevabilité mutuelle et de la transparence opérationnelle dans la gouvernance des fonds d'adaptation est essentiel pour établir la confiance nécessaire à une politique de changement climatique durable

Le déboursement des fonds d'adaptation s'étend sur différents courants bilatéraux et multilatéraux, dont six fonds climatiques bilatéraux spéciaux, deux Fonds d'Investissement Climatique de la Banque Mondiale, et les fonds de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto y compris le Fonds vert pour climat. Tous présentent divers systèmes de gouvernance et différentes règles d'engagement, ce qui fait qu'il est assez compliqué de rendre des comptes à ceux qui sont affectés par le changement climatique. Près de la moitié des promesses faites par les États-Unis à Copenhague et Cancún pour le financement précoce devrait passer par la Banque Mondiale en 2011, et est donc soumise à ses cadres de gouvernance.

Un cadre de notification commun et efficace pour le financement de l'adaptation est essentiel pour repérer et suivre les fonds qui passent par le système. Actuellement il reste difficile de distinguer l'aide au développement à l'étranger et le financement « nouveau et additionnel » spécifique à l'adaptation. Des critères fixes pour les fonds « nouveaux et additionnels » faciliteront la mesure et réduiront les risques de manipulation. Ils offriront également la clarté nécessaire pour que le financement du

développement et de l'adaptation exerce un impact coordonné et le plus grand bénéfice pour ceux qui sont le plus touchés par les changements du climat de la Terre.

Un focus sur la foresterie

Les forêts jouent un rôle pivot dans la politique climatique, mais l'historique de corruption bien établie dans le secteur exige une action préventive et proactive

Améliorer la gouvernance de la foresterie est une priorité de premier ordre pour atténuer le changement climatique. La demande internationale élevée en bois, les droits de propriété faibles pour les terres et les communautés indigènes marginalisées présentent des problèmes singuliers pour une foresterie redevable et durable. Chaque année, du bois, d'une valeur de 10 à 23 milliards de dollars, est abattu illégalement ou provient d'origines douteuses. Ces pratiques sont encouragées par des défaillances légales et des schémas de corruption profondément enracinés, où les hommes d'influence locaux utilisent les atouts forestiers non seulement pour leur enrichissement personnel, mais aussi pour acheter des soutiens ou influences politiques.

Ces facteurs doivent être pris en compte dès un stade précoce pour que le REDD (Réduire les émissions de CO₂ provenant de la déforestation et de la dégradation des forêts), en tant que principale initiative internationale, puisse mettre en place des politiques forestières pour le changement climatique. Les programmes de préparation au REDD (les promesses s'élèvent actuellement à environ 3,5 milliards de dollars) ont le potentiel de traiter certaines défaillances de capacité au niveau national, mais ne sont pas la panacée pour traiter la corruption dans ce secteur.

Des systèmes robustes de contrôle et de notification sont essentiels pour réduire les risques de corruption et assurer la durabilité des projets forestiers

Des fonds allant jusqu'à 28 milliards de dollars par an devraient fluctuer une fois que les programmes REDD seront opérationnels. Comme il a déjà été observé dans les initiatives d'atténuation comme le Mécanisme de Développement Propre (MDP) de l'ONU, des mécanismes de contrôle robustes doivent être mis en place afin d'éviter la validation inappropriée des projets, la vérification de projets fictifs et la surestimation, la double comptabilisation ou l'échange frauduleux de crédits de carbone. Ces risques sont particulièrement proéminents pour la foresterie. La supervision dans le secteur forestier est difficile, car l'activité est largement basée dans des lieux reculés. Assurer la durabilité des forêts et la sécurité des crédits de

carbone implique que des mesures soient mises en place pour assurer que la déforestation ne commence pas une fois que les bénéfices financiers du programme REDD auront été réalisés (permanence), ou ne se délocalise pas vers d'autres zones où aucun programme REDD n'est en place (fuite).

La participation publique au niveau local est essentielle pour le succès de la gouvernance forestière

La participation totale des communautés forestières dans le processus REDD est cruciale pour assurer qu'elles bénéficient des avantages du programme REDD et que les fonds pour contrer la déforestation ne sont pas détournés. Donner aux communautés locales la charge de gérer leurs forêts, ou tout au moins leur confier un grand rôle dans ce processus, peut améliorer les conditions forestières et les moyens de subsistance locaux. Les communautés forestières sont déjà entrain de devenir les victimes de fraudes, car des courtiers en carbone et des porteurs de projets ont agi agressivement pour obtenir des droits carbone via des négociations non transparentes avec des responsables gouvernementaux. La hausse du financement pour les forêts devra être accompagnée d'une coordination et d'une supervision fortes afin d'assurer que l'argent atteint les communautés qui en ont besoin et n'encourage pas davantage la corruption.

Actions pour une gouvernance climatique durable

Le *Rapport mondial sur la Corruption* démontre clairement qu'une meilleure gouvernance climatique finira par nécessiter l'engagement et la coopération authentiques de toutes les parties prenantes, des gouvernements et des entreprises aux organisations non-gouvernementales (ONG), aux scientifiques et à la société en général. De plus, l'intégrité dans la politique climatique requiert tout un système de vérifications et d'équilibres interconnectés. Parmi les principaux ingrédients et domaines d'action, on peut citer les suivants :

Générer et rendre publiquement disponibles des informations exactes

Cela implique de savoir qui est responsable de quelles émissions, qui défend quelle politique, quel argent va où et pour quoi, quelle empreinte carbone accompagne les choix de consommation et d'investissement, et ainsi de suite. Ce type de communication est essentiel pour assigner plus clairement les responsabilités et améliorer la redevabilité parmi les parties prenantes.

Suivre, étalonner et comparer les capacités et performances des émetteurs, régulateurs, financeurs et gouvernements

Les diagnostics d'étalonnage génèrent une pression inestimable pour la redevabilité et contribuent à détecter les signes de corruption et à identifier les priorités pour les réformes de gouvernance. Certains exemples précoces sont décrits dans ce rapport et illustrent l'importance que peuvent revêtir ces mécanismes en montrant, par exemple, une sous-performance de la part d'organismes de vérification essentiels dans les marchés du carbone et le manque de capacités de contrôle pour les questions de carbone forestier.

Adapter les capacités à tous les niveaux à l'échelle du problème

Une inadéquation dans les capacités d'exécution ou de contrôle signifie que les vérifications sur site ne sont pas assez fréquentes (voire totalement absentes) pour être dissuasives et sanctionner effectivement les pratiques corrompues. Une inadéquation entre l'offre et la demande pour des compétences spécialisées signifie que les grands experts finissent par porter plusieurs chapeaux et que la probabilité de conflits d'intérêts s'en trouve accrue. Une inadéquation entre les flux financiers et la capacité de gestion financière ouvre la porte à la corruption.

Ancrer fermement la gouvernance climatique dans les cadres existants d'intégrité et de redevabilité

La gouvernance climatique doit s'appuyer sur un large éventail de mécanismes de redevabilité existants. Elle peut invoquer et soutenir la Convention des Nations Unies contre la Corruption ; elle peut utiliser et contribuer à concevoir des mécanismes anti-corruption, allant des médiateurs aux mécanismes de dénonciation ; et elle peut s'engager et encourager le nombre croissant d'initiatives de redevabilité sociale, des audits sociaux au contrôle coopératif, qui jaillissent au niveau des communautés.

Une augmentation majeure des investissements et un changement économique considérable nous attendent en raison du changement climatique. Nous devons accompagner ce processus avec la meilleure gouvernance possible, pour assurer les résultats équitables dont nous avons besoin pour la planète et pour les générations futures. En se basant sur les résultats du *Rapport mondial sur la Corruption*, Transparency International fait les principales propositions suivantes aux parties prenantes du climat :

Actions recommandées aux gouvernements

1 Donner des incitations et concevoir des instruments majeurs de politique climatique afin de promouvoir l'indépendance et réduire les conflits d'intérêts

Les gouvernements doivent s'assurer que les organes de supervision concernés emploient des professionnels salariés, avec une expertise technique, libres de tout conflit d'intérêts résultant d'implications personnelles dans les marchés du carbone, les projets de compensation ou d'adaptation, ou de rôles de représentants dans les négociations climatiques. Les gouvernements devraient également faire pression pour que les validateurs de projets soient engagés et payés pour leurs services via un fonds centralisé plutôt que par les porteurs de projets. Les agences environnementales et les organismes de surveillance gouvernementaux ne peuvent pas agir efficacement s'ils offrent également des services, ou prennent part aux organes mêmes qu'ils sont censés réguler. La crise financière nous a montré que des incitations mal ciblées et des conflits d'intérêts dans les agences d'évaluation, par exemple, peuvent amener les marchés au bord de l'effondrement. Une répétition de cette débâcle dans les marchés du carbone annoncerait un désastre financier et climatique.

2 Assurer la transparence dans les flux de financement pour l'atténuation et l'adaptation

Les États parties à la CCNUCC doivent élaborer des critères standard pour la notification du financement des projets. Les systèmes de contrôle, notification et évaluation doivent être adaptables à différents contextes, tout en permettant une notification systématique.

Les mécanismes financiers internationaux doivent fournir des directives claires et cohérentes aux agences nationales de mise en œuvre sur les normes requises pour gérer l'adaptation dans leur pays, des processus de planification à l'évaluation finale, en passant par la gestion des fonds et la mise en œuvre des projets. Les États doivent s'assurer que les fonds d'atténuation et d'adaptation augmentent également les capacités nationales de contrôle et de notification. Dans le contexte de l'adaptation, les pays ayant des systèmes nationaux forts devraient alors être en position d'accéder au financement directement auprès des mécanismes de financement internationaux afin d'effectuer les activités d'adaptation, avec un accent mis sur la redevabilité intérieure (des gouvernements vis-à-vis de leur population) dans la détermination des priorités de financement.

3 Surveiller et superviser de manière effective la politique climatique nationale et les projets dans ce domaine

Les subventions et le soutien des gouvernements pour le développement des infrastructures sobres en carbone doivent être accompagnés d'institutions de supervision et de réglementation fortes afin de protéger les fonds publics contre la fraude, particulièrement lorsque la création des infrastructures est techniquement complexe et nécessite des connaissances spécialisées. Des entités nationales doivent exister, avec la capacité de contrôler le déboursement et la mise en œuvre des fonds et d'appliquer des outils pour identifier la corruption dans la mise en œuvre des projets. Elles devraient aussi créer de l'espace pour une contribution indépendante de la société civile dans les efforts de surveillance.

4 Traiter les garanties anti-corruption comme des éléments constitutifs de la conception des actions d'adaptation et d'atténuation

Il est essentiel d'intégrer des contrôles et des équilibres dans les structures essentielles des politiques climatiques lors de leur élaboration. Si les crises financières de ces dernières années nous ont donné une leçon, c'est bien que la supervision et la réglementation sont très difficiles à rattraper et à restaurer une fois que les marchés se sont effondrés et que la confiance s'est évaporée parmi des bulles d'actifs frauduleusement gonflées. Mettre en place un bon système de supervision et des réglementations appropriées pour le marché du carbone dès le départ est essentiel afin d'éviter un destin semblable. De la même manière, l'économie verte est une aubaine pour certaines marchandises, allant du lithium en Bolivie aux biocarburants en Indonésie et aux terrains pour les projets d'énergie solaire en Afrique du Nord. Mettre en place une gestion financière publique et une supervision saine avant que les revenus commencent à arriver est essentiel pour que ces pays puissent en profiter. L'opportunité offerte par l'économie verte ne doit pas se transformer en malédiction des ressources, semblable aux effets pernicioseux d'une gouvernance défailante dans les pays riches en pétrole.

5 Amplifier la coordination politique et aligner les principaux ministères sur les questions de changement climatique

Les incohérences, les ambiguïtés et les défaillances associées à une mauvaise coordination politique entre les ministères présentent des opportunités potentielles d'exploitation en termes d'arbitrage et de corruption. Le changement climatique est l'archétype du problème transversal et concerne naturellement de nombreux éléments du bras exécutif du pouvoir ; tout le monde ne va cependant pas dans la même

direction. Les politiques climatiques et la gouvernance sont souvent, au mieux, incohérentes et mal coordonnées et, au pire, soumises à des luttes de pouvoir interministérielles. Un leadership fort, des responsabilités clairement assignées et une coordination inter-agence vigoureuse sont essentiels et ils doivent être renforcés partout afin de rendre la gouvernance climatique incorruptible.

6 Établir des mécanismes robustes de représentation et d'engagement du public qui puissent supporter la demande publique accrue

Le changement climatique est entré dans les consciences publiques pour y rester. Le déferlement d'attention et d'engagement qui s'ensuit est compréhensible, puisque chacun est une partie prenante... et un gardien des futures générations et de notre planète commune. Les 90 000 commentaires reçus pour un rapport clé de la CCNUCC et les participations record aux sommets mondiaux sur le changement climatique ont toutefois poussé les mécanismes de consultation et d'engagement à leur limite. Il faudra plus d'assistance éducative et de renforcement des capacités pour que les populations puissent contribuer de manière significative, et pour que les gouvernements puissent traiter, canaliser et rassembler toute cette attention.

Actions recommandées aux entreprises

7 Être une voix puissante dans la politique climatique via un engagement ouvert et une vraie communication ; c'est un point essentiel de la citoyenneté d'entreprise et un indicateur d'engagement dans le changement climatique

Notifier son empreinte carbone et ses politiques carbone ne suffit pas. Le rôle des entreprises dans la formulation de la réponse au changement climatique va au-delà de leurs propres émissions. Les entreprises luttent pour leurs intérêts avec des pouvoirs de lobbying qu'aucun autre groupe d'intérêts ne peut égaler en ampleur et en sophistication, et elles le font de plus en plus sur des questions liées au changement climatique. Les sociétés doivent divulguer leur engagement en matière de politique climatique. Importants vecteurs de résultats politiques, elles portent la responsabilité de rendre compte de leur position, des coalitions auxquelles elles participent et des causes et groupes qu'elles soutiennent. Au niveau international, les entreprises peuvent également jouer un rôle important en exigeant des cadres politiques qui fixent des paramètres ambitieux, équitables et durables, et devraient le faire ouvertement et en coopération avec les parties prenantes concernées.

Une fois que les sociétés savent ce qu'on attend d'elles, elles sont en position de fournir plus d'énergie productive dans la manière d'y arriver, y compris en communiquant leurs efforts.

8 En devenant vert, adhérer à une forte conformité, à un régime anti-corruption et à des bonnes pratiques de gouvernance d'entreprise

Les opportunités commerciales dans les activités d'adaptation ou d'atténuation, comme les projets de construction d'infrastructures à grande échelle ou les offres publiques dans d'autres domaines, posent des problèmes de corruption bien connus dans le secteur privé. Des outils et modèles d'actions variés pour contrer ces risques efficacement sont disponibles, de la formation interne et des systèmes de conformité transparents aux initiatives d'actions conjointes comme les pactes d'intégrité, l'EITI et le CoST pour éradiquer la corruption dans des situations à hauts risques spécifiques. Les entreprises doivent adopter fermement ces outils et les transférer dans leurs activités liées au changement climatique.

Étant donné le fort pourcentage des coûts d'atténuation qui devra être supporté par les sociétés participant aux marchés financiers, le moment est venu d'intégrer les normes les plus strictes de transparence et de redevabilité dans ces mécanismes de marché émergents.

9 Engager de vastes ressources pour la transparence, la communication des émissions de carbone et l'action climatique verte

De bons mécanismes internes de supervision doivent intégrer la transparence. Les grandes sociétés notifient à présent systématiquement leurs émissions, mais cette notification doit être facilement interprétable par des groupes non-experts et généralisée dans des rapports de développement durable afin d'atteindre le plus grand groupe de parties prenantes.

Les rapports sur les actions vertes peuvent aussi s'étendre à d'autres domaines de gouvernance, comme les codes de conduite internes. Ces rapports devraient inclure l'implication du conseil d'administration, être fixés par rapport à des étalons qui mesurent les progrès au fil du temps, être accessibles aux parties prenantes et à un public élargi lorsque cela est possible et comprendre des processus de vérification indépendants.

Une communication précise et publiquement accessible doit être accompagnée d'un engagement fort à ne pas abuser de techniques marketing de « greenwashing », pour essayer de rendre plus attractifs des produits aux yeux des clients soucieux du changement climatique. Des changements de mode de vie et des choix appropriés des consommateurs sont essentiels pour éviter une crise climatique. Les sociétés qui représentent mal l'impact climatique de leurs produits finissent fatalement par saper ce flux d'informations, par ralentir la progression vers une économie écologique et, enfin, par éroder la confiance des consommateurs.

Actions recommandées à la société civile

10 Mener une supervision et une surveillance indépendantes en termes de gouvernance et de risques de corruption dans les questions de changement climatique

De plus en plus, la société civile a un rôle essentiel à jouer en mesurant les engagements des pays à réduire leurs émissions, notamment la qualité de la surveillance et de la notification, ainsi que le déboursement et la mise en œuvre du financement climatique. La réalisation de ces activités pourrait toutefois être renforcée en incorporant des outils et indicateurs anti-corruption dans les critères d'évaluation existants, et en encourageant le « budget ouvert » et autres outils de transparence du secteur public dans l'arène du changement climatique.

11 Encourager la participation et la supervision du public dans l'élaboration des politiques au niveau local, national et international

La société civile doit jouer un rôle de relais, pour assurer que le public est conscient des politiques et des prises de décisions climatiques nationales sur les projets locaux. La société civile doit aussi aider les communautés à s'engager dans les programmes internationaux et, dans le cas du REDD, assurer que les communautés locales comprennent les droits carbonés et conservent l'usage de leurs ressources.

La gouvernance climatique comprend l'engagement actif de la société civile dans l'élaboration des politiques nationales et internationales, qui permet d'une certaine manière de garantir que les voix des plus marginalisés sont entendues. La société civile doit néanmoins plaider pour un engagement plus durable des institutions et des entreprises pour que la participation publique soit assurée dans les processus de décisions locaux, nationaux et internationaux, y compris la CCNUCC.

La société civile dans les pays concernés devrait également chercher à engager les gouvernements dans l'élaboration de plans d'action nationaux d'adaptation, d'actions d'atténuations, et de programmes de préparation REDD afin de s'assurer que la transparence et la redevabilité sont dûment intégrées.

12 Établir des coalitions plus larges pour l'intégrité dans la gouvernance climatique et assurer que les intérêts de toutes les parties prenantes sont représentés et pris en compte

La société civile est, sans doute, plus coordonnée et sophistiquée dans son engagement pour le climat que dans toute autre question de politique mondiale. La société civile sera encore plus efficace sur la scène du changement climatique, toutefois, si elle consolide ses divers domaines d'expériences, de l'environnement au développement,

de l'aide humanitaire aux droits de l'homme et au mouvement anti-corruption. Avec les ONG environnementales à leur tête, les coalitions de la société civile ont déjà franchi de grandes étapes en présentant une voix unifiée, mais il est possible d'en faire encore beaucoup plus pour augmenter la visibilité et créer des approches communes qui recourent différents secteurs d'ONG. Inversement, il reste encore beaucoup à faire pour intégrer et généraliser les approches anti-corruption dans le travail des organisations s'occupant du changement climatique. Il est souhaitable que le *Rapport mondial sur la Corruption* contribue à une meilleure coopération des ONG sur ce problème urgent.

Notes

1. Richard Baldwin, *Regulation Lite: The Rise of Emissions Trading, Law, Society and Economy* Working Paper n° 3/2008 (London: London School of Economics, 2008).
2. Voir <http://eiti.org/>.
3. Voir www.constructiontransparency.org/.

PARTIE 1

Introduction

1.0

Définir le défi

Les menaces pour une gouvernance climatique effective

Transparency International

Introduction

Il n'y aura peut-être pas de défi plus grand pour la gouvernance mondiale au XXI^{ème} siècle que le changement climatique. Réussir à relever ce défi nécessitera confiance et coopération entre les pays, entre les parties prenantes, au sein des communautés et, de manière fondamentale, dans les nouvelles institutions et processus créés pour conduire les efforts collectifs de l'humanité. La différence entre la réussite et l'échec ne pourrait pas être plus saisissante.

La « gouvernance climatique » est un terme relativement nouveau dans le lexique du développement et de l'environnement, mais il est utilisé avec une régularité croissante. La « gouvernance » au sens large se réfère à « un concept qui va au-delà de la notion traditionnelle de gouvernement pour se concentrer sur les relations entre les dirigeants, les institutions publiques et les citoyens, et notamment les processus de prise de décisions et d'application de ces décisions ». ¹ La pratique de la « bonne » gouvernance implique certaines caractéristiques clés qui encouragent l'équité et la redevabilité et réduisent les opportunités de corruption. La bonne gouvernance couvre toute une gamme de pratiques, dont le respect de l'état de droit, une meilleure information et une plus grande participation. De plus en plus, la bonne gouvernance implique aussi des systèmes durables, à la fois pour l'administration et pour les résultats.

La « gouvernance climatique » peut être comprise comme le processus qui existe actuellement aux niveaux international, national, local et des entreprises pour traiter les causes et effets du changement climatique. C'est un spectre très large, positionné dans le cadre des conventions, normes et réglementations internationales, et appliqué

via des institutions intergouvernementales, des mécanismes de conformité et des organismes de financement. La gouvernance climatique intègre des systèmes indépendants de gouvernance de leur plein droit (gouvernance régionale, nationale et municipale, ainsi que des partenariats entre plusieurs parties prenantes) ce qui accroît sa complexité.²

Une bonne gouvernance climatique doit être au centre des réponses efficaces au changement climatique, notamment la dépense et l'utilisation d'investissements colossaux pour l'avenir.³ Actuellement le système de gouvernance climatique est divers et fragmenté, et manque de connectivité (et, par extension, de redevabilité) vis-à-vis de ceux qui sont les plus affectés par le changement climatique. Les efforts pour renforcer l'architecture de gouvernance climatique devront par conséquent intégrer des garanties contre les risques, y compris les risques de corruption, afin que les décisions remportent une adhésion collective, aient une légitimité, et enfin, un effet significatif sur les plans international, national et local.

La nécessité d'une gouvernance climatique : la science et les impacts du changement climatique

Un point de départ pour évaluer la gouvernance climatique consiste à examiner la science du changement climatique (cf. encadré I.I).⁴ Le résumé des connaissances scientifiques revues par les pairs en matière de changement climatique montre que le problème est grave et que le monde doit agir immédiatement.

Ce résumé scientifique montre également que les pays les moins responsables du changement climatique sont les plus susceptibles d'en souffrir, et les personnes qui vivent sur ces terres sont susceptibles de posséder moins de capacités pour s'adapter au changement climatique. En fait, comme l'illustre le tableau I.I, la moyenne par habitant des émissions de gaz à effet de serre (GES) dans les cinq pays du monde les plus vulnérables au changement climatique est vingt fois inférieure à celle des pays développés, où les émissions moyennes par habitant sont égales à plus de 11 tonnes par an.⁵

| Pays | Note au Global Climate Risk Index ⁶ (1990–2008) | Émissions de GES par habitant (CO ₂ et/personne/année) ⁷ |
|------------|--|--|
| Bangladesh | 8,00 | 0,25 |
| Myanmar | 8,25 | 0,25 |
| Honduras | 12,00 | 1,15 |
| Vietnam | 18,83 | 1,10 |
| Nicaragua | 21,00 | 0,79 |

Tableau 1.1 Risques climatiques par rapport aux émissions par habitant

Dans ces pays, on prévoit qu'une résilience accrue aux variations climatiques devra avoir lieu simplement pour maintenir les niveaux actuels de développement au risque de défaire les progrès accomplis dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le Développement.⁸ Cet effet cumulatif a été décrit dans le *Rapport mondial sur le développement humain 2007/2008* du Programme de développement des Nations Unies (UNDP) comme « ce qui pourrait être le point de départ du plus grand renversement de développement humain de notre vie », condamnant « les 40 % les plus pauvres de la population mondiale, quelque 2,6 milliards de personnes, à un avenir offrant moins d'opportunités ».⁹

Les effets physiques du changement climatique sont clairs. Un changement climatique de plus de 2°C augmentera les pénuries en nourriture et en eau, tout en provoquant l'inondation des zones côtières et en augmentant les conflits pour les ressources. Les moyens de subsistance des populations indigènes des forêts et des côtes seront irrévocablement altérés par des changements saisonniers, dont la submersion de petits États insulaires à cause de l'élévation du niveau de la mer.¹⁰ D'après Care International, le déplacement forcé et les migrations de masse « se compteront en dizaines de millions ou plus ».¹¹ Les plus vulnérables sont les plus atteints, notamment les femmes et les enfants. Les déplacements imposeront à leur tour d'immenses charges sur les États voisins, qui sont souvent également vulnérables au changement climatique et à d'autres contraintes, ce qui multipliera les problèmes de gouvernance.

Lorsque les réponses au changement climatique sont partiellement ou considérablement perdues à cause de la corruption, non seulement la qualité des projets en pâtit, mais le résultat est que les effets continus du changement climatique sont pires pour ceux qui peuvent le moins les supporter. Une approche plus stratégique

et ambitieuse de la gouvernance climatique contribuera par conséquent à de meilleurs résultats pour la politique climatique et, finalement, pour la planète. Le faire de façon incorrecte pourrait mettre en péril un certain nombre de solutions.

Encadré 1.1 Bases scientifiques du changement climatique

Le résumé des découvertes scientifiques revues par les pairs est présenté par le Groupe Intergouvernemental d'Experts sur l'évolution du climat (GIEC), dont le rapport de 2007 (son Quatrième Rapport d'Évaluation) indique que « le réchauffement du système climatique est sans équivoque » et qu'en grande partie l'augmentation observée est « très probablement [à plus de 90 %] due à l'augmentation observée des concentrations de gaz à effets de serre anthropogéniques [créés par l'homme] ». ¹² Cela a provoqué une élévation des températures de l'air d'environ 0,7°C au cours des 100 dernières années, et un réchauffement des eaux et une montée du niveau de la mer subséquente de 2,4 à 3,8 mm par an entre 1993 et 2003.

Le GIEC a élaboré six scénarios possibles en 2000 pour mesurer l'effet du futur changement climatique, selon différents niveaux d'engagement et de succès dans la réduction des émissions de GES. Dans le pire des cas, un modèle « business as usual » (sans apporter de changement) montre une augmentation de 6,4°C d'ici la fin du siècle. ¹³ Ces scénarios ont provoqué un consensus général entre les États sur le fait que l'augmentation de la température mondiale ne doit pas excéder les 2°C, au-delà desquels le « retour » climatique (les changements secondaires dus à l'augmentation de la température) et autres manifestations deviendraient imprévisibles et la Terre pourrait atteindre un point de non-retour, au-delà duquel les effets du changement climatique seraient irréversibles.

Au-dessus d'une augmentation de 2°C, les niveaux des mers continueront à augmenter, les océans s'acidifieront davantage, les glaces de mer fondront, les précipitations augmenteront sous les latitudes élevées et diminueront dans les régions subtropicales, et il est « très probable que des vagues de chaleur extrêmes et des précipitations énormes continuent à devenir plus fréquentes ». ¹⁴ Les impacts discernables sont déjà inscrits dans les systèmes biologiques avec le débordement des lacs de glaciers, une réduction de la durée des saisons de culture, des pertes de marécages côtiers et la disparition des coraux marins. Avec des augmentations de température dépassant les 1,5–2,5°C, 20 à 30 % des espèces animales et végétales seraient sujettes à des risques d'extinction accrus.

Il est difficile de prédire ce que cela signifie pour le développement humain, bien que le GIEC ait conclu qu'il est fortement probable que toutes les régions souffrent d'effets économiques négatifs, et que les « pays en développement devraient connaître des pertes supérieures en pourcentage ». ¹⁵ Les sociétés les plus vulnérables seront celles dont l'économie est étroitement liée à des ressources sensibles au climat et les régions d'urbanisation rapide où la croissance démographique met déjà une pression sur des ressources rares.

Des cadres de gouvernance climatique qui évoluent

Le besoin urgent de coopération internationale sur la politique climatique a été pour la première fois reconnu lors de la Conférence sur l'Environnement et le Développement (ou Sommet de la Terre) à Rio de Janeiro en 1992 avec l'adoption de la Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement¹⁶ ayant pour « but d'établir un partenariat mondial sur une base nouvelle et équitable, en créant des niveaux de coopération nouveaux entre les États, les secteurs clés de la société et les peuples » (préambule). Reconnaisant la spécificité de la situation et les besoins des pays en développement et la responsabilité des pays développés,¹⁷ la déclaration affirmait que « la meilleure façon de traiter les questions environnementales est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient » via l'accès à l'information et la participation au processus de prise de décision. L'Agenda 21 du Sommet de la Terre a aussi délégué neuf groupes représentatifs pour s'engager avec l'ONU dans le développement durable, et les mêmes groupes sont aujourd'hui représentés dans la gouvernance climatique internationale.¹⁸ Tout en traitant plus largement les préoccupations environnementales, la Déclaration de Rio a également constitué le point de départ de la gouvernance climatique.

Le Sommet de la Terre a produit la Convention-cadre des Nations Unies sur le Changement climatique (CCNUCC) qui reste la pierre angulaire de la politique climatique internationale, instaurant des limites obligatoires sur les émissions de gaz à effet de serre des différents États selon les « responsabilités communes mais différenciées » des États-parties industrialisés (Annexe I) et non-industrialisés (Annexe I).¹⁹ Parmi les rares dispositions de la convention concernant la gouvernance, il en existe une qui prévoit que les États devraient « encourager la plus large participation à ce processus [de changement climatique] » (article 4(I)(i)), grâce à l'accès public à l'information sur le changement climatique et ses effets, et la participation publique dans la gestion du changement climatique et de ses effets et l'élaboration des réponses adéquates (article 6).

La Conférence des Parties (CDP) de la CCNUCC a pour tâche de revoir la mise en œuvre de la convention. Elle se rencontre annuellement et constitue le forum politique de plus haut niveau dans la gouvernance climatique, et peut aussi « solliciter et utiliser, lorsqu'approprié, les services et le concours des organisations internationales et des organismes intergouvernementaux et non-gouvernementaux compétents, et les informations qu'ils fournissent. La CDP est soutenue par l'Organe subsidiaire de mise en œuvre (SBI) et l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (SBSTA), tous deux jouant un important rôle de supervision et offrant un accès limité à la participation publique.

Enfin, la convention a nommé un Secrétariat (souvent également désigné comme la CCNUCC), pour prendre les dispositions pour la CDP et ses organes subsidiaires, assurer la coordination avec les autres secrétariats concernés et aider les États à mettre en œuvre la convention. Employant environ 400 professionnels dotés d'une expertise technique, le Secrétariat remplit une importante fonction dans le système général de gouvernance climatique.²⁰

Le Protocole de Kyoto, qui est entré en vigueur en 1997, était la première modification de la convention, engageant les pays de l'Annexe I à réduire leurs émissions de GES de 5 % en moyenne par rapport aux niveaux de 1990 sur une période de cinq ans, allant de 2008 à 2012. Il a mis en place trois mécanismes basés sur le marché pour créer des incitations à réduire les émissions : les échanges d'émissions, les programmes de compensation dans les pays en développement²¹ et les programmes de compensation entre les pays industrialisés.²² La gouvernance de ces incitations est répartie entre le Conseil d'administration du Mécanisme de Développement Propre de l'ONU, le mécanisme de Mise en œuvre conjointe (MOC) de l'ONU, et différents programmes d'échanges d'émissions régionaux et nationaux, tous devant rapporter au niveau international les efforts pour accomplir les engagements de Kyoto.

Le financement des efforts pour gérer le changement climatique est essentiel pour toute chance de succès futur. De multiples mécanismes de financement hors de la CCNUCC,²³ administrés par la Banque Mondiale, l'UNDP, le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM), la Commission Européenne et de nombreux donateurs bilatéraux,²⁴ dont certains manquent relativement de mécanismes de vérification, créent des problèmes conséquents de coordination pour la gouvernance. De plus, de nouvelles promesses ont été faites par les pays développés lors de la CDP de décembre 2010 pour mobiliser conjointement 30 milliards USD par an pour la période 2010/2012 et 100 milliards USD jusqu'en 2020 pour répondre aux besoins d'atténuation et d'adaptation des pays en développement.²⁵ Le nouveau Fond climatique vert, sous tutelle temporaire de la Banque mondiale, devrait administrer « une part substantielle du nouveau financement multilatéral pour l'adaptation ». Cependant, le rôle du Comité de transition du Fond climatique vert reste à définir, ainsi que la création d'un nouveau comité pour améliorer la cohérence et la coordination du financement climatique.²⁶

Le secteur forestier représente actuellement 15 à 20 pour cent des émissions de GES via la déforestation,²⁷ mais lorsque l'on laisse les forêts en l'état, elles agissent comme un « puits » naturel pour les émissions de CO₂. Le programme REDD des Nations Unies (Réduire les émissions de CO₂ provenant de la déforestation et de la dégradation des forêts), fondé en septembre 2008, est le plus grand programme

d'atténuation du changement climatique du secteur forestier, et joue par conséquent un rôle important dans le système de gouvernance climatique. Le Conseil politique du programme REDD donne la direction stratégique du programme, et est constitué de pays donateurs et membres du programme, d'agences intergouvernementales et, fait notable, du président du Forum Permanent de l'ONU sur les Questions Autochtones et d'un représentant de la société civile.²⁸ La réduction des émissions dues à la déforestation et l'amélioration des puits de carbone forestiers ont été officiellement ratifiées par la CDP à Cancún en décembre 2010, et le financement REDD est déjà disponible pour aider les pays choisis à se préparer pour le REDD.

Le système international de gouvernance climatique est complété par le Groupe de travail spécial sur l'action concertée à long terme (AWG-LCA), qui a été créé pour « permettre une mise en œuvre durable de la Convention au-delà de 2012 et de la fin du Protocole de Kyoto », et est par conséquent d'importance cruciale pour la forme de la future gouvernance.²⁹ Comme cela a malheureusement échoué à se matérialiser lors de la 15^{ème} CDP à Copenhague l'année dernière, la CDP a étendu le mandat de l'AWG-LCA pour présenter ses conclusions lors de la 16^{ème} CDP, à Cancún et lors de la 17^{ème} CDP à Durban en 2012.

Outre ces instruments et organes interconnectés, environ 500 accords multilatéraux et bilatéraux supplémentaires s'ajoutent à l'étendue de la gouvernance climatique.³⁰ Bien que ces nombreuses initiatives isolées puissent faire avancer l'ordre du jour au-delà de l'approche du « plus petit dénominateur commun » de recherche du consensus international, d'autres processus créent des voies conflictuelles.³¹ Ce qui est clair, cependant, c'est qu'il faut régler ce problème de fragmentation afin d'améliorer la coordination de la gouvernance climatique internationale.

Une typologie des risques de corruption climatique

Il est évident que les niveaux de confiance doivent être augmentés pour que la forme actuelle de gouvernance climatique internationale fonctionne plus efficacement. Le manque de confiance actuel est fondé sur la suspicion entre les États dans les négociations internationales, particulièrement entre ceux qui sont historiquement responsables du changement climatique et ceux qui sont le plus susceptibles de souffrir de ses effets. La possibilité limitée de participation publique à la CCNUCC a également pour résultat des réponses institutionnelles lentes au besoin d'engagement plus vaste et d'accès à l'information, qui permettrait une plus grande adhésion du public à ce processus. Parallèlement, la société civile est confrontée à ses propres difficultés pour assurer la représentation équitable des intérêts au niveau international. Néanmoins, malgré une lente recherche de consensus, les États ont à présent convergé

autour de la nécessité d'établir des règles claires et des mécanismes de réglementation pour l'atténuation et l'adaptation, qui serviront à renforcer la légitimité et la confiance.³²

Ce sont les risques externes cependant, et notamment les risques de corruption, qui soulèvent les plus grandes difficultés pour la durabilité et le succès final de la gouvernance climatique. De la prise de décisions politiques et la génération d'un financement mondial pour l'adaptation et l'atténuation aux mécanismes des marchés du carbone et des plans nationaux pour établir une résilience climatique, ci-dessous figure une typologie des risques croisés de corruption qui représentent les défis clés pour la gouvernance climatique, tous détaillés dans le *Rapport Mondial sur la Corruption*.

Alors que la CDP et nombre de ses organes subsidiaires exposent leur ouverture à la participation publique à différents degrés, un *manque de transparence et de communication publique* est visible dans plusieurs autres processus importants de prise de décision. Au niveau du conseil exécutif du Mécanisme de Développement Propre (MDP) et du Fonds pour l'Adaptation, aucun espace n'est accordé à une supervision indépendante des prises de décisions. En termes de financement, les États développés sont accusés de ne pas rendre de comptes concernant les sources des promesses de dons « nouvelles et supplémentaires », provoquant ainsi des accusations selon lesquelles elles seraient soustraites des engagements officiels d'aide au développement, et seraient comptées deux fois en tant que financement climatique et de développement. Alors que les membres de la communauté scientifique envisagent avec réticence la possible nécessité d'une manipulation intentionnelle de l'atmosphère de la Terre, le manque de communication sur la recherche et le financement de la géo-ingénierie devient encore plus préoccupant.

Au niveau national, la participation limitée des parties prenantes dans la planification et la surveillance des projets d'adaptation est susceptible de présenter des risques de corruption dans les institutions climatiques nationales. Les pays qui se retrouvent dotés de ressources pour l'économie verte devront aussi prendre des mesures supplémentaires pour une meilleure transparence dans la planification et le financement du développement de ces réserves, comme le problème se présente déjà pour le lithium en Bolivie, par exemple.³³

La manipulation politique et l'abus d'influence sont des risques fondamentaux. L'échelle de la transition a créé des groupes nationaux puissants de lobbying, qui peuvent affecter négativement le processus grâce à une influence politique excessive, la manipulation des médias et le financement d'organisations de façade.³⁴ Dans le secteur forestier, le risque de manipulation politique (policy capture) au niveau international peut affecter, par exemple, la définition des forêts,³⁵ l'émission de permis et les conditions d'obtention. La manipulation politique est aussi un risque

dans les échanges de carbone.³⁶ Lorsque les marchés du carbone ont été établis, les acteurs du marché ont été impliqués dans l'établissement des règles, et ce à leur avantage. Résultat de ces activités de lobbying, le secteur de l'énergie, par exemple, bénéficie d'un surplus de permis bien supérieur à ses émissions réelles en Europe.³⁷

Le conflit d'intérêts est un risque de corruption omniprésent dans la gouvernance climatique aux niveaux international et national. En Espagne, plusieurs fonctionnaires ont indûment accordé des permis pour des installations photovoltaïques à des sociétés appartenant à leurs proches.³⁸ Au niveau international, les membres du conseil exécutif du MDP ont la possibilité d'occuper des positions conflictuelles, comme être membre d'un conseil national d'approbation, par exemple. Les validateurs des projets du MDP ou du REDD sont face à un potentiel conflit d'intérêt car ils doivent être payés par les développeurs de projet, plutôt que par un fonds commun, ce qui implique le risque de finalement *augmenter* les émissions.³⁹ Dans le MDP, les autorités nationales désignées (AND) peuvent, par exemple, travailler pour le ministère de l'industrie ou la finance. En termes de financement, la relation actuelle entre les fonds de la CCNUCC et les administrateurs avec de possibles intérêts partiels, comme la Banque Mondiale et le Fonds d'Adaptation (pour qui la Banque Mondiale joue un rôle d'administrateur par intérim), peut provoquer des conflits d'intérêts, et les politiques de portes tournantes sont un problème particulièrement préoccupant. De la même manière, l'administration du financement à court terme via la Banque Mondiale, dérivée des engagements de l'Accord de Copenhague, a soulevé des préoccupations sur la conditionnalité de ce qui était censé être un soutien inconditionnel.

La comptabilité et la notification créatives sont de sérieux risques croisés. Dans certains cas, le mauvais décompte des émissions est délibéré. Les sociétés réglementées dans le cadre des programmes d'échanges d'émissions peuvent être incitées à gonfler leurs données d'émissions afin d'établir une ligne de base qui rende les « réductions » plus faciles à une date ultérieure. Dans de nombreux autres cas cependant, la notification inadéquate est le résultat de failles légales ou de manques dans les règles de notification. Ces causes doivent être traitées car l'utilisation de données non fiables peut affaiblir les stratégies d'atténuation et miner la confiance publique.

En l'absence de supervision suffisante, la comptabilité créative peut mener à la *double comptabilisation des émissions* par les sociétés au sujet de leurs efforts d'atténuation, qui sont aussi vendus sous forme de crédits, annulant ainsi l'intégrité environnementale des réductions d'émissions. Si les pays en développement adoptent des cibles de réductions volontaires, une double comptabilisation peut également se produire : les réductions d'émissions générées par des projets d'atténuation ou dans le cadre du REDD pourraient être comptées dans les émissions nationales et vendues en tant

que crédits pour permettre le même niveau de pollution dans les pays en développement.

Dans le cadre des initiatives MDP et REDD, la même chose peut se produire si le principe d'additionnalité⁴⁰ n'est pas respecté. Si les projets auraient eu lieu même sans le MDP ou le REDD, alors les réductions d'émissions ne sont pas « additionnelles » et ne peuvent pas donner lieu à des crédits d'émissions à vendre. Prouver les intentions de la mise en œuvre de projets est toutefois difficile, et au moins une étude montre que, jusqu'en 2007, jusqu'à 20 % des crédits générés pour le MDP provenaient de projets dont l'additionnalité était improbable ou suspecte.⁴¹ Vérifier les réductions d'émissions sera particulièrement difficile pour le REDD, et il existe un risque réel que des projets fictifs soient approuvés en cas de surveillance non adéquate, les projets REDD étant susceptibles d'être réalisés dans des lieux éloignés et d'être particulièrement difficiles à mesurer.

La *mauvaise gestion des ressources publiques* constitue sans doute l'ensemble de risques de corruption le plus « traditionnel » qui menace la gouvernance climatique. Dans les projets d'adaptation, de larges sommes de fonds publics iront à la construction à grande échelle, un secteur où règnent les problèmes de corruption et de durabilité, plus particulièrement dans les pays ayant une gouvernance faible.⁴² La nécessité d'une spécialisation technique accrue et les définitions ambiguës des activités d'adaptation (en ce qu'elles sont opposées au développement traditionnel) rendent les bénéfices de l'adaptation plus difficiles à contrôler, ce qui laisse un potentiel de détournement de fonds massif. Des estimations des besoins à la mise en œuvre du contrat et la phase d'audit finale, en passant par les phases de préparation et d'appel d'offres, de sélection de l'entrepreneur et d'attribution du contrat, la corruption demeure un risque. L'effet est, de fait, une vulnérabilité accrue au changement climatique.

Dans les marchés du carbone, la sur-attribution de permis par le Système communautaire d'échange de quotas d'émissions (SCEQE), a conduit à une situation où les sociétés ont pu profiter de l'aubaine que représentaient ces allocations.⁴³ Comme le montre le cas de la Slovaquie, avec la vente de 15 millions de tonnes de permis d'émission inutilisés en deçà du prix du marché, il y a de forts risques de mauvaise gestion et de non-divulgaration concernant l'utilisation de ressources publiques.⁴⁴ Les risques semblables en terme de lobbying excessif comprennent la collusion pour diminuer le prix des allocations en coordonnant les enchères, alors que l'espace accordé aux acteurs non-réglés dans le marché augmente les risques de manipulation et de fraude, notamment de fraude à la TVA et de blanchiment d'argent.⁴⁵

Dans le secteur forestier, les questions de jouissance de terrains, de propriété et de droits des usagers peuvent être sujettes à la corruption au niveau national. *Le détournement et la malversation de fonds* sont de vrais risques qui peuvent survenir lors du versement du financement. Les communautés forestières indigènes sont particulièrement vulnérables à l'exploitation, car dans de nombreux lieux la propriété des terres est basée uniquement sur le fait que ces communautés vivent dans ces forêts depuis des siècles. Maintenant que ces terres ont une « valeur ajoutée » via les droits carbone, des questions irrésolues de jouissance des terres pourraient conduire à la corruption, notamment des cas dans lesquels des spéculateurs privés duperaient les communautés ou les forceraient à signer des droits sur la forêt.

Enfin, les effets directs du changement climatique sur les populations vulnérables augmentent la gravité des risques de corruption, et avec elle la pression sur la gouvernance. Une plus grande pénurie de ressources augmenterait les inégalités sociales et aurait pour conséquence des conflits ou un déplacement à large échelle de certaines communautés. La migration de dizaines de millions de personnes pourrait mener à des risques de corruption accrus pour ces communautés lorsqu'elles devront traiter avec la bureaucratie dans des environnements non familiers. Répondre aux impacts du changement climatique sous la forme d'une aide humanitaire accrue comporte aussi des risques de corruption car les agences d'aide humanitaire et les gouvernements sont confrontés à une fréquence et une intensité accrues des désastres. Les environnements ayant subi des désastres sont particulièrement sujets aux risques de corruption et à la mauvaise gouvernance, avec des effets profonds sur leur capacité à se redresser.

Vers une intégrité face au changement climatique

Les problèmes créés par la corruption dans le changement climatique sont énormes et nécessitent une action concertée des gouvernements, du secteur privé et de la société civile, travaillant ensemble vers un objectif commun. Le premier pas pour relever ces défis consiste à comprendre les risques impliqués. Le *Rapport Mondial sur la Corruption* cherche à cartographier ces risques et propose des manières de les traiter.

La partie 2 de ce rapport, qui suit celle-ci, revoit certains des grands processus de décisions qui façonnent la gouvernance du changement climatique et les étudie par rapport aux prévisions pour des décisions politiques transparentes, complètes et redevables. La partie 3 identifie ensuite les moyens d'aller au-delà de ces difficultés de gouvernance en s'inspirant des processus et normes existants. Une étude nationale autrichienne évalue les vérifications de redevabilité et de transparence dans sa stratégie climatique nationale.

La partie 4 évalue les stratégies d'atténuation pour combattre le changement climatique. Elle étudie également la manière dont les accords internationaux peuvent étayer la mesure, la notification et la vérification des activités d'atténuation. La partie 4 prête une attention particulière aux marchés du carbone, une des formes les plus dominantes pour réduire les émissions, en examinant leur conception et leurs difficultés en termes de gouvernance. Elle étudie ensuite la nécessité que les acteurs du secteur privé prennent la responsabilité des actions qui ont un impact direct sur l'atténuation du changement climatique. Cette documentation se base sur des études de cas ayant pour thème le marché du carbone en Slovaquie et en Hongrie, sur des évaluations portant sur l'inquiétant impact environnemental au Sri Lanka, sur l'intégrité du secteur privé en Colombie, sur des soupçons de corruption dans des usines solaires en Espagne, et sur la difficulté à gérer l'extraction des ressources vertes en Bolivie.

La partie 5 évalue les risques dans l'adaptation au changement climatique. Elle évalue les difficultés en matière de financement et de contrôle de sa mise en œuvre aux niveaux international et national et mesure les risques de corruption accrus générés par les impacts sociaux et économiques du changement climatique. Des études de cas portent sur les questions de droit foncier au Kenya, l'influence politique aux Philippines et la corruption autour de la plus grande forêt de mangrove du monde, au Bangladesh.

Le *Rapport Mondial sur la Corruption* se termine par la partie 6, qui est axée entièrement sur le secteur forestier. Elle place la bonne gouvernance comme une condition préalable à la réussite du REDD, et évalue les mécanismes actuels de redevabilité du REDD ainsi que les défis à relever pour mesurer et certifier les crédits de carbone. Parmi les contributions des pays figurent de la législation forestière au Nicaragua et de l'attribution des compensations en Papouasie Nouvelle Guinée.

Notes

1. TI, *The Anti-Corruption Plain Language Guide* (Berlin: TI, 2009).
2. Cela a été appelé « transnationalisation de la gouvernance internationale de l'environnement ». Philipp Pattberg, « Public-Private Partnerships in Global Climate Governance », *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, vol. 1 (2010), pp. 279–287, p. 280.
3. Rien que dans les pays en développement, l'atténuation et l'adaptation pourraient nécessiter un financement d'au moins 250 milliards USD par an, éclipsant l'ensemble de l'aide officielle au développement (AOD) qui s'élève à 100 milliards USD par an. Banque mondiale, *World Development Report 2010: Development and Climate Change* (Washington, DC: World Bank, 2009), p. 257.
4. Des tentatives ont revendiqué le manque d'objectivité des études du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Néanmoins, l'évaluation la plus récente sur la légitimité du rapport du GIEC de 2007 réalisée par l'Agence néerlandaise pour l'évaluation de l'environnement « n'a révélé aucune erreur qui pourrait nuire aux conclusions principales du rapport », mais a montré que « dans certains cas, les fondements sur lesquels s'appuient les états récapitulatifs auraient dû être plus transparents ». Voir Agence néerlandaise pour l'évaluation de l'environnement, *an IPCC Assessment: An Analysis of Statements on Projected Regional Impacts in the 2007 Report* (The Hague: Netherlands Environmental Assessment Agency, 2010). Le rapport du Conseil Inter-Académique datant d'août 2010 recommande une réforme de la structure de gestion du GIEC, plutôt que de ses techniques, et lui adresse plusieurs recommandations dans le but d'améliorer la structure de gestion. Voir <http://reviewipcc.interacademycouncil.net/ReportNewsRelease.html>.
5. Agence internationale de l'énergie (AIE), *CO₂ Emissions from Fuel Combustion 2009* (Paris: IEA, 2009).
6. Sven Harmeling, *Global Climate Risk Index 2010: Who Is Most Vulnerable? Weather-Related Loss Events since 1990 and How Copenhagen Needs to Respond* (Bonn: Germanwatch, 2010). Chaque note est calculée sur une période de 10 ans selon le nombre de morts (1/6), de décès par habitant (1/3), de pertes totales (1/6), de pertes par PIB (1/3).
7. AIE (2009).
8. Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), « Fact Sheet: The Need for Adaptation » (New York: UNFCCC, 2010).
9. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Human Development Report 2007/2008: Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World* (New York: Palgrave Macmillan, 2007), pp. 1–2.
10. Alyson Brody et al., *Gender and Climate Change: Mapping the Linkages: A Scoping Study on Knowledge and Gaps* (Brighton: BRIDGE, Institute of Development Studies, 2008), à l'adresse www.genanet.de/fileadmin/downloads/themen/climatetalk_life_dec8_2005.pdf.
11. Koko Warner et al., *In Search of Shelter: Mapping the Effects of Climate Change on Human Migration and Displacement* (Washington, DC: Care International, 2009). Il existe déjà une Alliance pour le changement climatique, l'environnement et les migrations, sous l'égide l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), à l'adresse www.ccema-portal.org.
12. GIEC, « Summary for Policymakers », dans GIEC, *Climate Change 2007: The Physical Science Basis: Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), pp. 1–18, p. 10. La réflexion sur les incertitudes qui subsistent « s'appuie sur la méthode utilisée actuellement ».

13. Ibid., p. 13, tableau SPM 3.
14. Ibid., p. 15.
15. GIEC, « Summary for Policymakers », dans GIEC, *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), p. 17.
16. Les fondements historiques de la gouvernance climatique se trouvent dans la Déclaration des Nations Unies sur l'environnement humain de 1972, qui est réaffirmée dans le préambule de la Déclaration de Rio.
17. « Compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial, et sur les techniques et les ressources financières dont ils disposent » (Principe 7).
18. Programme 21, chapitres 23–32, (i) commerce et industrie, (ii) enfants et adolescents, (iii) agriculteurs, (iv) populations autochtones, (v) autorités locales, (vi) ONG, (vii) communauté scientifique et technologique, (viii) femmes et (ix) travailleurs et syndicats.
19. Il convient de noter que le Plan d'action de Bali et l'Accord de Copenhague ne classent pas les pays suivants s'ils sont industrialisés ou non industrialisés, mais les classent en tant que pays développés et pays en développement. Le *Rapport mondial sur la corruption* applique ces deux catégorisations selon le contexte dans lequel elles sont utilisées.
20. See www.greeningtheblue.org/what-the-un-is-doing/united-nations-framework-convention-climate-change-unfccc.
21. Article 12.
22. Article 6.
23. Seul le Fonds d'adaptation, géré par le Conseil du Fonds pour l'adaptation et financé à hauteur de 2 % par les recettes des projets MDP, relève actuellement de l'architecture de gouvernance de la CCNUCC.
24. Voir www.climatefundsupdate.org/listing.
25. CCNUCC, « Draft decision -/CP.16, Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on long-term Cooperative Action under the Convention », paragraphe 95 et 98.
26. CCNUCC, « Draft decision -/CP.16 », paragraphe 102-112. Voir également www.faststartfinance.org/content/contributing-countries.
27. Le chiffre est de 15 % des émissions globales, selon G. R. van der Wer et al., « CO₂ Emissions from Forest Loss », *Nature Geoscience*, vol. 2 (2009), pp. 737–738.
28. Programme UN-REDD, *Rules or Procedure and Operational Guidance* (New York: UN-REDD Programme, 2009), paragraphe 1.2.3.
29. L'AWG-LCA a été créé dans le cadre du Plan d'action de Bali, adopté en 2008.
30. Voir la section 2.1 du présent volume.
31. À titre d'exemple, le Partenariat Asie-Pacifique pour un développement propre et le climat de 2005 s'éloigne des caractéristiques essentielles du régime climatique de l'ONU, cela comprend notamment la prise en compte des impacts du changement climatique et la distinction entre les pays développés et les pays en développement. Voir Frank Biermann et al., « The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis », *Global Environmental Politics*, vol. 9 (2009), pp. 14–40.
32. Discours d'adieux lors de la séance plénière de clôture du SBI et du SBSTA, par Yvo de Boer, secrétaire exécutif de la CCNUCC, 9 juin 2010.
33. Voir la section 4.8.1 du présent volume.

34. Dans l'un des exemples les plus flagrants, une entreprise de lobbying américaine, agissant pour le compte d'un groupe de pression majeur du secteur du charbon, a envoyé aux législateurs des fausses lettres qui affirmaient venir du NAACP (l'Association nationale pour le progrès des personnes de couleur aux États-Unis) et qui appelaient à l'opposition contre la législation sur le climat.
35. Une définition étroite de déforestation dans le cadre du Protocole de Kyoto signifie que, si une zone forestière est déboisée mais pas destinée à une autre utilisation, cela n'est pas considéré comme de la déforestation et aucune augmentation des émissions ne doit être signalée.
36. En Australie, par exemple, où un projet de loi sur le plafonnement et l'échange ne s'est pas concrétisé, un groupe environnemental a accusé les sociétés de tromper intentionnellement les législateurs au sujet des conséquences néfastes sur les entreprises de la législation sur le changement climatique. Australian Conservation Foundation (Fondation australienne pour la conservation), « Complaint to the Australian Competition and Consumer Commission », 11 juin 2009.
37. Richard Baldwin, *Regulation Lite: The Rise of Emissions Trading, Law, Society and Economy Working Paper n° 3/2008* (London: London School of Economics, 2008), p. 10.
38. Voir la section 4.7.1 du présent volume.
39. Si les vérificateurs des projets sont excessivement déterminés à fournir le rapport positif sur la vérification pour laquelle ils sont payés, les crédits générés par ces projets permettent aux émissions d'avoir lieu ailleurs, malgré le fait qu'aucune émission correspondante n'ait été réduite.
40. Le principe d'additionnalité affirme que les projets d'atténuation ne sont éligibles pour gagner des crédits d'émission que s'il est possible de démontrer qu'ils ont été mis en œuvre spécialement pour le MDP.
41. Voir la section 4.3 du présent volume.
42. La Banque mondiale estime qu'entre 5 et 30 % des coûts de construction sont actuellement perdus à cause de la corruption, endettant les pays en développement à hauteur de 18 milliards USD chaque année. Charles Kenny, *Construction, Corruption and Developing Countries*, Policy Research Working Paper n° 4271 (Washington, DC: World Bank, 2007). Voir également la section 5.3 du présent volume.
43. Baldwin (2008).
44. Voir la section 4.3.1 du présent volume.
45. EuObserver.com, « EU emissions trading an "open door" for crime, Europol says », 10 décembre 2009 ; *Sydney Morning Herald* (Australia), « Carbon trading used to launder money », 16 juillet 2010.

1.1

Cartographie du changement climatique et problèmes de gouvernance

Vision d'ensemble

Alyson Warhurst¹

Dans quelles parties du monde les défis jumeaux que représentent la réponse à l'impact du changement climatique et l'amélioration des systèmes de gouvernance sont-ils les plus imminents ? Les cartes présentées ici illustrent certaines des relations entre changement climatique et corruption. Plus particulièrement, elles révèlent comment les risques mondiaux se cumulent dans certains pays et suggèrent que les réponses politiques doivent prendre en compte tous les risques et leur interrelation, plutôt que d'envisager le changement climatique en soi. Cette analyse est cruciale, car la corruption peut saper les efforts pour combattre les impacts du changement climatique.

Les modèles climatiques mondiaux prévoient une augmentation de la fréquence et de l'intensité des manifestations hydrométéorologiques extrêmes, dont 97 % se produisent dans les pays en développement. Ces manifestations, associées à des températures et à des précipitations changeantes, pourraient conduire à des changements associés en matière de qualité et de disponibilité de l'eau. Le changement climatique met aussi en danger les pratiques agricoles à cause de l'érosion des sols, tout comme il provoque des risques de déplacements humains liés aux inondations, et de changements dans les récoltes, d'adaptation de certaines cultures, et de répartition des nuisibles.

Le schéma I.1 montre que ces risques mondiaux sont non seulement interconnectés mais convergent également pour anéantir les gains de développement, particulièrement en Afrique et dans certains pays d'autres régions à revenus faibles et moyens. Ces interdépendances signifient qu'une atténuation inefficace du changement climatique et de ses impacts rendra le monde plus vulnérable à d'autres risques, dont des chocs des prix de l'énergie, des maladies infectieuses comme le paludisme, des déplacements, une instabilité politique, voire des conflits.



Schéma 1.1 Carte mondiale des risques combinés de désastres hydrométéorologiques et de sécurité de l'eau/alimentaire 2011

La comparaison du paysage des risques avec la carte mondiale de la perception de la corruption illustre la large mesure dans laquelle les problèmes climatiques et de gouvernances coïncident. Comme le montre le schéma I.2, les résultats sont alarmants. Les pays les plus vulnérables aux effets du changement climatique sont aussi ceux qui font face à de très sérieux risques de corruption.



Schéma 1.2 Indice de Perception de la Corruption 2010

Les cinq pays les plus affectés par le changement climatique sont dans le tercile inférieur des niveaux de corruption perçue, et aucun des vingt pays les plus affectés n'a de note supérieure à 3,6 sur l'échelle de l'Indice de perception de la corruption (IPC) (allant de 0, extrêmement corrompu, à 10, extrêmement intègre). Certains pays sont particulièrement vulnérables si l'on inclut les risques de conflit et la croissance démographique, ce qui est pour le moins préoccupant certains d'entre eux étant voisins. Parmi ces pays, on compte l'Érythrée, l'Éthiopie, la Somalie et le Soudan, ainsi que l'Afghanistan, le Bangladesh, l'Inde, le Népal et le Pakistan. Haïti se distingue dans cette analyse par son extrême vulnérabilité.

Les défis jumeaux du changement climatique et de la corruption semblent être encore plus décourageants lorsque l'on considère que la corruption et la vulnérabilité climatique se renforcent mutuellement de nombreuses manières, ce que démontrent de nombreux chapitres du *Rapport Mondial sur la Corruption*.

Par exemple, les gouvernements corrompus qui sont confrontés à des conflits d'intérêt, qui cèdent avec complaisance à certains intérêts et sont enclins à utiliser de l'argent public pour remplir leurs propres poches, sont moins susceptibles d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques climatiques efficaces. Les efforts pour améliorer la résilience aux effets du changement climatique sont susceptibles de coûter plus chers et d'être inefficaces à cause de la corruption. Cela limite encore la préparation

au changement climatique, en bloquant les flux de capitaux nécessaires pour les infrastructures essentielles. De plus, la corruption détourne de l'argent de services essentiels comme les systèmes de santé, l'approvisionnement en eau potable, l'assainissement et la défense contre les inondations, qui sont tous essentiels pour gérer les répercussions du changement climatique. Tout cela fait de la capacité à garder un œil sur la corruption un facteur critique pour les capacités d'un pays à réagir au changement climatique.

Le schéma I.3 replace cette dimension institutionnelle de bonne gouvernance dans un contexte plus large. Il présente l'Indice sous-national de Vulnérabilité au Changement climatique de Maplecroft (CCVI) à l'échelle mondiale. Cet indice utilise trois groupes d'indicateurs pour évaluer la capacité générale des entreprises, des économies et des sociétés à répondre aux risques de changements de conditions économiques, sociales et environnementales qui résultent du changement climatique. Ces groupes concernent le risque d'exposition au changement climatique et aux manifestations extrêmes qui y sont associées (sécheresse, cyclones, glissements de terrain, inondations et élévation du niveau des mers), le degré de vulnérabilité actuelle à cette exposition et la capacité du pays à s'adapter (ou à tirer partie des contraintes existantes ou prévues) au changement climatique.

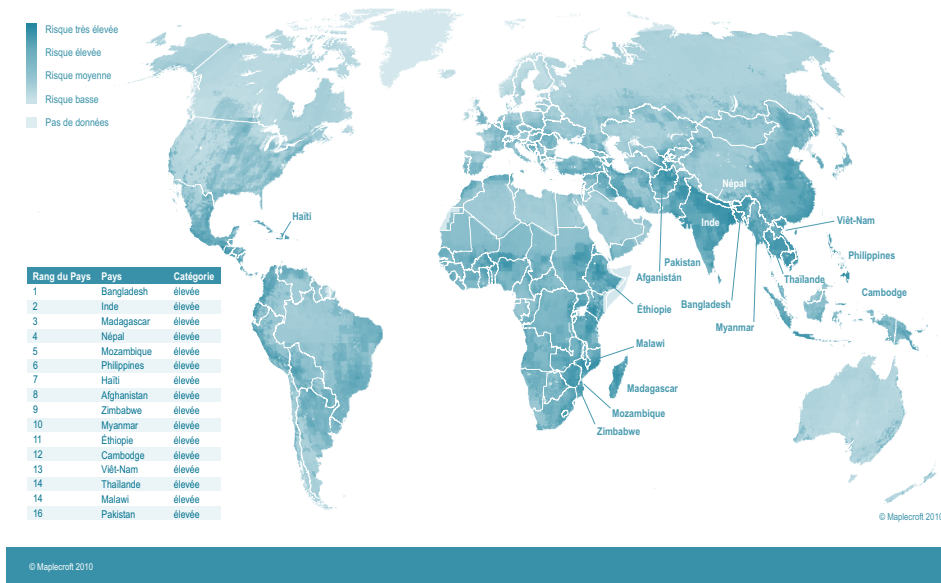


Schéma 1.3 Indice de Vulnérabilité au Changement climatique de Maplecroft 2010/11

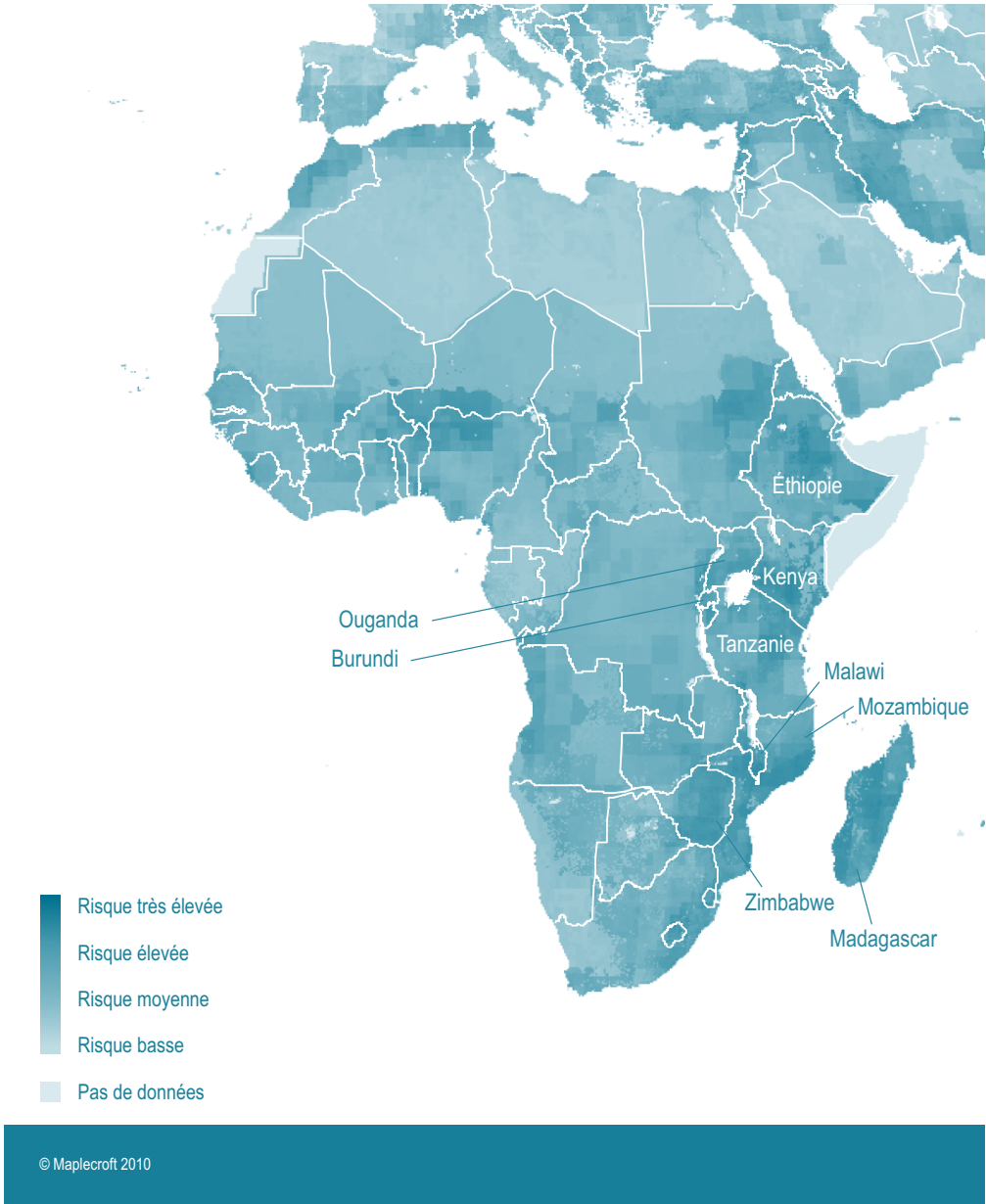


Schéma 1.4 Indice de Vulnérabilité au Changement climatique de Maplecroft 2010/11, Afrique

Le CCVI reconnaît que les vulnérabilités les plus préoccupantes par rapport au changement climatique se retrouvent dans un groupe de pays en développement aux systèmes socio-économiques mal équipés pour gérer des défis de développement comme la sécurité alimentaire et en eau, et qui sont en outre handicapés par des économies instables et des institutions faibles. C'est le cas pour un grand nombre de pays, particulièrement dans le sud de l'Asie et en Afrique. Sur les 20 pays les plus à risque du CCVI, neuf se situent en Afrique et huit dans le sud de l'Asie.

Une vision globale de tous ces risques ne laisse aucune place au doute : les risques pour la gouvernance jouent un rôle important pour la détermination de la vulnérabilité socio-économique au changement climatique. Ces difficultés en termes d'établissement d'institutions responsables, d'accélération du développement et de réponse aux effets du changement climatique, sont conséquentes et étroitement interconnectées pour de nombreux pays à travers le monde. Et bien malheureusement, la charge la plus lourde retombe sur un groupe de pays qui n'ont quasiment aucune responsabilité dans le problème du changement climatique.

Notes

1. Alyson Warhurst est Président-directeur général de Maplecroft.

PARTIE 2

Le cadre de politique climatique

**Étudier l'efficacité et la redevabilité
des processus actuels**

2.0

Le cadre de politique climatique

Étudier l'efficacité et la redevabilité des processus actuels

Des politiques climatiques essentielles sont toujours en cours d'élaboration et l'architecture institutionnelle pour choisir entre les différentes options politiques est vaste, diverse et évolue rapidement. Les contributions de cette partie sont axées sur un certain nombre de processus politiques majeurs à différents niveaux, qui jouent tous un rôle dans la conception des cadres politiques généraux qui donneront forme à la réponse mondiale au changement climatique. Ces processus comptent. La mesure dans laquelle la prise de décision climatique est transparente, responsable et complète, détermine la mesure dans laquelle les politiques finales seront susceptibles d'être affectées par la manipulation politique, l'abus d'influence ou la corruption. L'analyse montre clairement que malgré l'attention disproportionnée portée aux sommets climatiques mondiaux, d'autres décisions importantes sont prises, au niveau mondial comme au niveau local. Ce patchwork d'institutions et de forums de gouvernance climatique se double d'une prolifération d'accords collectifs, dont on estime le nombre à plus de 500 depuis ces trente dernières années.¹

La première contribution, de Peter Newell, place le contexte et retrace l'évolution de la partie la plus visible de la prise de décision climatique mondiale, à savoir la série de sommets internationaux qui ont fait naître la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement climatique (CCNUCC), le Protocole de Kyoto et, plus récemment, l'Accord de Copenhague. Newell réfléchit à l'inclusivité du processus, à la capacité des différents acteurs à s'engager de manière significative et (en rapport avec les événements de Copenhague) discute des tensions entre inclusivité et maniabilité. D'importantes décisions sur la direction des politiques climatiques sont également prises au niveau régional. Les politiques progressistes au niveau de l'Union européenne (UE), par exemple, peuvent donner l'impulsion pour un changement positif. Dans le même temps, l'échec de l'UE à entreprendre des actions offre une

bonne occasion aux autres de se dérober à leurs responsabilités. La contribution d'Anne Therese Gullberg étudie deux jonctions importantes dans la prise de décision politiques de l'UE par rapport à l'influence relative que les organisations non-gouvernementales (ONG) vertes et les organisations d'affaires sont parvenues à amener à la table des négociations. Son analyse offre des preuves empiriques solides à un débat souvent caractérisé par des proclamations anecdotiques ou idéologiques.

Affinant l'analyse des processus de prise de décision au niveau national, Paul Blumenthal fournit des chiffres clés et une étude de cas convaincante pour démontrer comment le lobbying climatique aux États-Unis a spectaculairement augmenté et pourrait virer vers des tactiques manipulatrices voire illégales. Sa contribution souligne également à quel point le tableau des intérêts et influences s'est diversifié, et cherche à fournir une première réponse à la question de savoir si cette diversification est réellement en train de transformer les équilibres de pouvoir établis.

Le processus de prise de décision au niveau des villes est facilement sous-estimé, pourtant celles-ci jouent un rôle clé dans l'évolution des politiques climatiques. Le double défi que représentent la gestion de la croissance urbaine et l'établissement de systèmes de gouvernance sains est évident. Aucune des vingt zones urbaines qui devraient connaître la croissance la plus rapide entre 2006 et 2020 n'est classée parmi les 70 pays perçus comme les moins corrompus selon l'Indice de perception de la corruption 2010 de Transparency International (TI).² David Dodman et David Satterthwaite présentent un compte-rendu fascinant du rôle que jouent les villes, à la fois dans l'atténuation et dans l'adaptation au changement climatique, et de la manière dont ces questions dépendent d'une bonne gouvernance et de l'intégrité dans les prises de décision.

La contribution de Dodman et Satterthwaite souligne également que, malgré les responsabilités historiques, la prise de décision dans les pays en développement joue un rôle de plus en plus important dans la lutte contre le changement climatique. Cette observation est davantage développée dans les contributions qui concernent deux des acteurs émergents les plus importants sur la scène de la politique climatique, l'Inde et la Chine. Très souvent, les positions bien ancrées de ces pays sont simplement considérées comme reflétant un vague « intérêt national », mais on remonte rarement aux configurations d'intérêts intérieures et aux processus de prise de décision qui filtrent et transforment ces intérêts en mesures politiques. Pour l'Inde, Sudhir Chella Rajan ouvre cette « boîte noire » de la prise de décision nationales sur le climat en esquissant la matrice principale des intérêts en jeu et en évaluant les perspectives de résultats orientés vers l'intérêt public dans le contexte des structures de gouvernance actuelles. Dieter Zinnbauer, avec le soutien amical de Jie Yu, évalue la configuration générale des intérêts intérieures en Chine, ainsi que les importantes conditions

institutionnelles et dynamiques, et leur prédisposition à la manipulation politique ou aux compromis par rapport à l'intérêt public.

La contribution finale de cette partie peut tout d'abord sembler inhabituelle, puisqu'elle étudie la prise de décision climatiques dans un pays qui ne semble pas d'une importance comparable dans le contexte des politiques climatiques mondiales. Cependant, l'Autriche est représentative du problème de l'atténuation et du contexte de gouvernance qui caractérisent les petits pays industrialisés. Et, comme le démontre Shahanaz Mueller dans son intéressante étude de cas, même pour ce groupe de pays il existe une série de défis de redevabilité et de responsabilité à relever afin de rendre les politiques climatiques efficaces.

Notes

1. Frank Biermann et al., « The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis », article préparé pour la Conférence d'Amsterdam sur les Dimensions humaines internationales du changement climatique, 2–4 décembre 2009.
2. Voir www.citymayors.com/statistics/urban_growth1.html et Transparency International, Indice de perception de la corruption 2010 (2010).

2.1

Des politiques du pouvoir mondiale à la gouvernance collective responsable

La transparence et l'inclusivité des institutions et processus internationaux de gouvernance climatique

Peter Newell'

Les questions de transparence, d'intégrité et d'inclusivité occupent une place centrale concernant l'efficacité et la légitimité de la réponse de la communauté internationale au changement climatique. Entre les immenses disparités de richesse et de pouvoir, des structures institutionnelles souvent faibles et des revendications contraires sur les droits et les responsabilités (et par conséquent sur qui devrait être tenu responsable de quoi), ces questions sont au cœur de nombreux débats majeurs sur la responsabilité des actions de changement climatique, même si elles ne sont souvent pas nommées en ces termes.

Pour comprendre ces difficultés, il est utile de donner un bref aperçu du paysage institutionnel de la gouvernance climatique, de retracer son évolution, et de mettre en lumière les questions de participation et de redevabilité pour l'un des défis mondiaux les plus urgents de notre époque.

Le régime international de changement climatique : les principales institutions

Les négociations internationales sur le changement climatique sont organisées autour d'un certain nombre d'acteurs, d'institutions et de processus de prise de décision clés. Sur le plan international, trois institutions sont cruciales pour le processus de négociation de la politique de changement climatique.

La Conférence des Parties (CDP) à la CCNUCC et au Protocole de Kyoto est l'organisme ultime de prise de décision pour les négociations climatiques. Elle se réunit annuellement pour revoir la progression sur les engagements au sein de ces traités et les actualiser à la lumière des derniers avis scientifiques.

Ensuite, le Secrétariat de la CCNUCC, basé à Bonn depuis 1996, a un rôle clé et souvent sous-estimé à jouer dans la forme que prennent les résultats des négociations.² Il organise et supervise les négociations, prépare la documentation nécessaire et est responsable de la supervision des rapports sur les profils d'émissions et les projets financés via le Protocole de Kyoto. Guidé par les parties à la convention, il fournit un soutien organisationnel et une expertise technique aux négociations et aux institutions, et facilite le flux d'informations sur la mise en œuvre de la convention. Le secrétaire exécutif du Secrétariat est responsable de la conduite des négociations vers une conclusion fructueuse.

Enfin, l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (SBSTA) et l'Organe subsidiaire de mise en œuvre (SBI), auxquels s'ajoutent des groupes de travail ad hoc, mènent les négociations sur des domaines spécifiques que la CDP devra, à terme, approuver. Par exemple, il existe actuellement un Groupe de travail spécial sur les nouveaux engagements des États-parties de l'Annexe I au titre du protocole de Kyoto.

Les politiques climatiques en bref

La gouvernance du changement climatique en tant que question politique mondiale a progressé, passant d'une cause de préoccupation parmi les scientifiques à la reconnaissance d'un problème méritant un effort mondial collectif orchestré par l'ONU (encadré 2.1).

Encadré 2.1 La gouvernance mondiale du changement climatique : chronologie

1988 : Conférence mondiale sur le climat : hommes politiques et scientifiques concluent que « l'humanité mène une expérience involontaire, incontrôlée et mondialement généralisée dont les conséquents ultimes pourraient être dépassées seulement par une guerre nucléaire. » La conférence recommande de réduire les émissions de CO₂ de 20 % d'ici 2005.

1990 : Le Groupe Intergouvernemental d'Experts sur le Changement climatique (GIEC) publie son Premier rapport d'évaluation.

1991 : La Commission intergouvernementale de négociation est fondée pour superviser les négociations en vue d'un accord international.

1992 : 154 pays signent la CCNUCC lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement à Rio de Janeiro, convention qui vise à stabiliser les émissions au niveau de 1990 d'ici 2000 dans le cadre d'un objectif général de stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère à un niveau qui empêcherait des interférences dangereuses avec le système climatique.

1994 : La CCNUCC entre en vigueur le 21 mars.

1995 : La première CDP admet à Berlin que des engagements contraignants pour les pays industrialisés sont nécessaires pour réduire les émissions.

1995 : Le GIEC publie son Second rapport d'évaluation, qui indique : « L'examen des preuves suggère une influence humaine perceptible sur le climat mondial ».

1996 : La seconde CDP à Genève voit les États-Unis accepter des cibles légalement contraignantes de réductions d'émissions, à condition que les échanges d'émissions figurent dans un accord.

1997 : Plus de 150 pays signent le Protocole de Kyoto, qui contraint 38 pays industrialisés (Annexe I) à réduire leurs émissions de GES en moyenne de 5,2 % au-dessous des niveaux de 1990 pendant la période 2008–2012.

2000 : Les négociations lors de la CDP 6 à La Hague s'effondrent en raison de désaccords principalement entre les États-Unis et l'Europe à propos de l'utilisation des mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto

2001 : Le président américain George Bush annonce que les États-Unis veulent se retirer du Protocole de Kyoto.

2001 : À Marrakech les éléments finaux du Protocole de Kyoto sont mis en place, tout particulièrement les règles et procédures selon lesquelles les mécanismes flexibles fonctionneront.

2004 : Le Programme de travail de Buenos Aires sur les mesures d'adaptation et de riposte est accepté lors de la CDP 10.

2005 : Le Protocole de Kyoto entre en vigueur le 16 février, après que la ratification de la Russie a poussé les émissions des pays ratificateurs Annexe I au-dessus du repère des 55 %.

2005 : La première réunion des Parties au Protocole de Kyoto a lieu à Montréal lors de la CDP 11.

2006 : Lors de la seconde réunion des Parties (CDP 12), le Programme de travail de Nairobi sur l'Adaptation et le Cadre de Nairobi pour aider au développement des capacités pour le Mécanisme de Développement Propre (MDP) sont acceptés.

2007 : Le GIEC publie son Quatrième rapport d'évaluation.

2007 : Lors de la CDP 13, le Plan d'action de Bali est accepté, appelant à un objectif à long terme de réduction d'émissions ; à des engagements d'atténuation mesurables, notifiables et vérifiables, dont des actions d'atténuation appropriées au niveau national par les pays en développement ainsi qu'à une meilleure adaptation, une action pour le développement et le transfert des technologies, et des ressources financières et un investissement pour soutenir ces mesures.

2009 : La CDP 15 a lieu à Copenhague. Elle se conclut dans la controverse, sans produire de document contraignant comme espéré. Au lieu de cela, l'Accord de Copenhague est accepté par un petit nombre d'États et les autres sont invités à le reconnaître.

2010 : La CDP 16 a lieu à Cancún. Sans arriver à un accord international contraignant, des progrès sont atteints concernant des domaines clés tels que le financement, l'adaptation et les transferts de technologie. Les décisions sont prises à une large majorité dans un effort concerté pour faire avancer les négociations de l'ONU.

La CCNUCC a été ouverte à la signature lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement à Rio de Janeiro en 1992. En tant que premier repère majeur de l'histoire de la diplomatie climatique, la CCNUCC a fourni un cadre pour l'action mondiale sur cette question. Étant donné les grandes différences d'opinion et le relatif manque d'enthousiasme pour cette question à l'époque, le fait que la CCNUCC ait tout simplement été acceptée peut être considéré comme un remarquable accomplissement.

L'accord a fixé un objectif ultime consistant à « éviter les interférences dangereuses dans le système climatique », défini comme visant à stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère, et a répertorié des politiques et des mesures que les pays pourraient adopter pour arriver à cette fin. Reconnaisant les immenses différences des contributions au problème, la convention a établi le principe de « responsabilité commune mais différenciée »³ et reconnu que les pays en développement n'étaient pas encore en position d'assumer leurs propres obligations. Les engagements des pays en développement pour lutter contre ce problème ont été associés à la réception de ressources financières et de transferts de technologies de la part des pays industrialisés, qui étaient sensés être « additionnels » aux budgets d'aide existants.

L'attention s'est ensuite tournée vers la manière de réaliser la nature générale des engagements contenus dans la CCNUCC. Les évaluations scientifiques de la gravité du changement climatique devenant de plus en plus fréquentes, et la prise de

conscience de l'inadéquation des réponses politiques existantes allant croissant, un élan s'est constitué pour un suivi de la convention.⁴ L'exigence intégrée à la CCNUCC selon laquelle les parties revoient l'adéquation des engagements des parties à la lumière de l'évolution de la science a conduit à l'adoption du Mandat de Berlin en 1995. La CDP a accepté de négocier un nouvel ensemble « d'objectifs quantitatifs de limitation et de réduction des émissions » (QELROs), c'est-à-dire des cibles légalement contraignantes de réduction des émissions de GES pour les pays industrialisés.

Le Protocole de Kyoto, conclu en 1997, en a été le résultat. Signé par plus de 150 pays, il contraint 38 pays industrialisés (Annexe I) à réduire leurs émissions de GES de 5,2 % en moyenne au-dessous des niveaux de 1990 au cours de la période 2008–2012. Il fixe des cibles différenciées pour les pays industrialisés tout en établissant un processus pour continuer à élaborer des programmes de mise en œuvre conjointe, mettre en place un système d'échanges d'émissions et créer le Mécanisme de Développement Propre (MDP).

Le processus de finalisation des règles et détails de fonctionnement du Protocole de Kyoto a été accepté lors de la CDP 4 en 1998 dans le cadre du Plan d'Action de Buenos Aires. En novembre 2000, les parties se sont rencontrées à La Hague lors de la CDP 6 dans un effort pour faire aboutir ces négociations, mais elles ont échoué principalement en raison du fossé croissant entre l'UE et les États-Unis.⁵ Ayant pratiqué un lobbying intense pour inclure des mécanismes basés sur le marché qui offriraient aux pays industrialisés une flexibilité maximale, les États-Unis se sont retirés du Protocole de Kyoto en 2001.

Comme discuté ci-dessous, les États-Unis ont refusé de ratifier le protocole de Kyoto en partie parce que celui-ci ne requerrait pas de ses concurrents économiques issus du monde en développement qu'ils réduisent leurs propres émissions. Sans l'implication des États-Unis, beaucoup ont prédit la mort inévitable du Protocole de Kyoto. Si le plus grand contributeur au problème qui est aussi l'économie la plus puissante au monde n'est pas d'accord avec le processus, comment les autres pourraient-ils être incités à signer ? En fait, l'absence des États-Unis a servi à galvaniser le regroupement de l'UE et du G77+Chine pour plus d'action et, avec la ratification de la Russie, le protocole est entré en vigueur en 2005.

Les négociations qui ont suivi se sont axées sur des questions détaillées concernant la mise en œuvre et l'application de Kyoto et, au fur et à mesure que le terme de sa période de mise en œuvre (2012) approchait, sur ce qui pourrait le remplacer. Adoptés lors de la CDP 7, les Accords de Marrakech ont établi les règles et procédures pour faire fonctionner des mécanismes flexibles dont le MDP, ainsi que les détails sur les notifications et les méthodologies. Point important, ils ont également établi

trois nouveaux fonds : le Fonds pour les Pays les Moins Développés (PMD), le Fonds spécial pour le Changement climatique et le Fonds pour l'Adaptation.

Ce travail a continué via le Programme de travail de Buenos Aires sur les mesures d'adaptation et de riposte, adopté lors de la CDP 10 en 2004. Il a été suivi lors de la CDP 11 à Montréal par la création du Groupe de travail spécial sur les nouveaux engagements des États-parties de l'Annexe I au titre du protocole de Kyoto. Lors de la CDP 12 à Nairobi, surnommée la « CDP de l'Afrique », ont eu lieu des discussions conséquentes sur les questions de financement et sur la manière d'augmenter le nombre de projets MDP ayant lieu dans les régions les plus pauvres du monde, et notamment en Afrique subsaharienne. La réunion a eu pour résultats le Programme de travail de Nairobi sur l'Adaptation et le Cadre de Nairobi destiné à faciliter la participation des pays en développement au MDP.⁶

Un an plus tard, lors de la CDP 13, le Plan d'Action de Bali a établi le chemin vers les négociations de Copenhague en appelant à un objectif à long terme pour les réductions d'émissions ; des engagements d'atténuation mesurables, notifiables et vérifiables, dont des actions d'atténuation appropriées au plan national pour les pays en développement; une meilleure adaptation ; une action sur le développement et le transfert des technologies ; et des ressources et investissements financiers pour soutenir ces mesures.⁷ La CDP 15 à Copenhague en 2009 devait « conclure le marché » en aboutissant à un accord légalement contraignant et complet. Cela a échoué pour les raisons citées ci-dessous, mais a mené à la conclusion de l'Accord de Copenhague, un court texte négocié par un petit nombre de pays parmi les plus puissants au monde, que les autres pays ont été ensuite encouragés à ratifier. La CDP 16 à Cancún en 2010 a cependant conduit l'accord plus loin, en définissant un processus qui a permis de décider d'un nouveau Fonds climatique vert, sur l'adaptation et le transfert de technologies et un engagement renforcé de la part des pays en voie de développement à soumettre leurs actions d'atténuation à des mesures et vérifications internationales.

Défis à relever pour un processus ouvert, redevable et inclusif

Les questions de participation et d'ouverture en particulier seront cruciales pour un résultat positif des futurs sommets sur le climat. La transparence et la redevabilité effectives dans les politiques climatiques internationales continuent cependant à faire face à un nombre de difficultés considérables.

Longues chaînes de délégation

Tout d'abord, de longues chaînes de délégation séparent les citoyens des négociateurs qui représentent leur pays pour les questions climatiques. À cause du « manque d'informations significatives sur la substance des discussions, il est quasiment impossible, pour le citoyen ordinaire, de faire des choix informés sur qui soutenir, qui et quoi réclamer, ou à qui demander de changer ses positions. Beaucoup de personnes à travers le monde, en premier lieu les plus pauvres, commencent à ressentir la chaleur, ou l'eau s'approchant de leur foyer, et le fossé de responsabilités entre les preneurs de décisions et les personnes affectées par le changement climatique semble s'élargir pour devenir un précipice infranchissable ».⁸

Le fossé des capacités et des influences

Certains problèmes sont dus en partie à la participation inégale des pays et des organisations de la société civile dans les négociations internationales. Il existe des inégalités de capacité et de participation entre les pays, ce qui fait que la plupart des gouvernements des pays en développement ne sont pas même capables d'être présents continuellement au long du processus de négociation, sans parler de leur capacité à représenter correctement les intérêts de leurs citoyens dans des domaines où les exigences d'expertise légale et scientifique sont élevées.

Si le nombre remarquable de 194 pays a assisté au sommet de Copenhague en décembre 2009, ce nombre masque toujours des disparités dans les capacités effectives de négociation.⁹ Par exemple, les cinq pays les plus pollués ont pu réunir un nombre de délégués trois fois supérieur aux cinq pays considérés comme les plus affectés par le changement climatique.¹⁰ Comme les délégations de nombreux pays en développement manquent de capacités, elles ont du mal à participer effectivement aux nombreuses réunions qui ont lieu simultanément et à assurer que leur voix soit entendue. Elles n'ont pas non plus accès aux réunions « informelles » organisées avant et pendant les réunions de la CDP, où les acteurs et contributeurs principaux au problème se réunissent pour faire avancer les discussions, mais dont les pays les plus petits et les moins influents sont exclus. Nous avons vu ce problème s'aggraver à Copenhague, où beaucoup de pays se sont sentis lésés par le fait que l'accord soit produit par si peu de pays. La méfiance a commencé quand une version préliminaire d'accord qu'un petit nombre de pays avait rédigée a été divulguée pendant la première semaine du sommet. Cette expérience a entraîné des efforts considérables de la part de la présidence mexicaine de la CDP 16 pour assurer que les négociations étaient aussi transparentes que possible et que les textes négociés étaient les seuls sur la table.

Un paysage de gouvernance fragmenté

Un autre défi majeur pour la redevabilité, la transparence et l'ouverture provient du fait que la gouvernance du changement climatique est extrêmement dispersée et fragmentée, allant bien au-delà des institutions clés présentées plus haut. Les responsabilités sont partagées entre une multitude d'acteurs agissant à différentes échelles et sur un nombre déconcertant de sites.

On trouve parmi les acteurs concernés des institutions mondiales comme le Groupe Intergouvernemental d'Experts sur le Changement climatique (GIEC) et le Secrétariat de la CCNUCC, des organes régionaux comme l'UE, des gouvernements nationaux (dont des réseaux transgouvernementaux d'organismes de réglementation environnementale), des regroupements de villes, des coalitions d'entreprise et un large éventail de réseaux de la société civile. Chacun est une source de gouvernance de plein droit, produisant des normes et des régulations, créant des standards de comportement et élaborant des mécanismes de notification pour superviser la mise en œuvre de projets liés au climat.¹¹ Avec un spectre d'acteurs aussi large, il est souvent difficile de préciser qui est responsable de la gouvernance de tel ou tel aspect des réponses au changement climatique.

Sur un terrain où les politiques climatiques évoluent rapidement et impliquent une pluralité d'acteurs privés et publics créant des sites formels et informels de réglementation, des défis immenses de transparence et de redevabilité apparaissent, étant donné que les canaux traditionnels de représentation et de participation n'existent souvent pas dans les sphères privées et non-étatiques, et que les droits à l'information et à la consultation ne s'appliquent pas facilement aux acteurs privés. La croissance spectaculaire des normes privées et des partenariats public-privé en tant que sites et sources supplémentaires importants de gouvernance climatique soulève donc d'importantes questions sur la participation, l'ouverture et la transparence.¹² Plusieurs autres chapitres du *Rapport Mondial sur la Corruption* démontrent que certaines formes de gouvernance privée permettent plus de participation, de transparence et de redevabilité que d'autres.¹³

Un processus entre ouverture et maniabilité

Le principal processus de négociation comprend un éventail déconcertant d'organisations non-gouvernementales, d'organisations d'affaires et autres, enregistré pour y participer en marge des négociations formelles. Bien qu'elles n'aient pas

officiellement de droit de vote, elles sont autorisées à intervenir et sont souvent admises dans les délégations des gouvernements, ce qui leur donne accès à toutes les réunions. De nombreuses manières, ces acteurs sont des « diplomates » non-gouvernementaux, qui remplissent un grand nombre de fonctions similaires à celles des délégués des États, représentant les intérêts de leur organisation, s'impliquant dans l'échange d'informations, négociant et fournissant des avis sur les politiques.¹⁴

En principe, cela signifie que le processus de prise de décision est considéré comme relativement ouvert à la participation des acteurs non-étatiques. Néanmoins, ce qui était considéré par certains comme un degré excessif de participation directe au processus pendant les sessions plénières des premières séances de négociations a pour résultat le bannissement des observateurs des salles de réunion de la CCNUCC à moins qu'ils n'arrivent à s'intégrer dans les délégations des gouvernements. L'accès public direct aux négociations clés est passé d'un droit généralisé à un privilège accordé à un petit nombre par les délégations des gouvernements, à leur discrétion.

Cela n'a pas réduit les demandes de participation et cette situation a créé une crise pendant le sommet de Copenhague, où les locaux ne pouvaient accueillir le nombre record de 900¹⁵ organisations observatrices et le personnel de sécurité des 196 chefs d'État qui ont assisté aux discussions. Les pass d'entrée ont été rationnés (souvent dans des circonstances chaotiques), et de nombreux observateurs se sont vu bloquer l'accès au bâtiment des négociations, ce qui a gravement sapé l'ambition d'un processus inclusif et ouvert, et remis en question la faisabilité d'un processus aussi énorme.

L'indispensable rôle de la société civile

Ces problèmes d'accès sont particulièrement préoccupants lorsqu'on considère que depuis longtemps les réseaux et coalitions de la société civile jouent un rôle crucial dans l'amélioration de la transparence et de l'ouverture de la gouvernance du changement climatique.¹⁶ Certains éléments de la société civile ont réussi à améliorer le degré de transparence des négociations sur le changement climatique en travaillant avec des journalistes, en adoptant des stratégies de protestation et en publiant leurs propres résumés de lecture, briefings et analyses largement lus, comme la newsletter *ECO* de Climate Action Network.¹⁷

Cela a, à son tour, augmenté les possibilités d'examen public des officiels et agences concernées, contribué à une plus grande prise de conscience du changement climatique pour différents publics, et renforcé les niveaux d'engagement public sur ce sujet dans la politique nationale et internationale. Des groupes de la société civile ont

été les pionniers de la question de l'évaluation des engagements et de la redevabilité des gouvernements pour leur accomplissement. Enfin, en matière de réparation, l'activisme climatique récent montre un intérêt croissant pour l'utilisation des outils des droits de l'homme comme moyens d'obtenir réparation pour les victimes du changement climatique.¹⁸

Malgré ces fonctions vitales assumées par les groupes de la société civile, un certain nombre de préoccupations persiste.

Les disparités de représentation effective entre les pays industrialisés et ceux en développement ne concernent pas uniquement les États parties, elles sont aussi évidentes parmi les organisations observatrices. Pendant les Négociations de Kyoto, seulement un quart des organisations présentes venaient de pays du Sud, et beaucoup d'entre elles n'avaient pu se permettre d'envoyer qu'un ou deux observateurs. Bien qu'à l'été 2009 plus de 1000 organisations de 80 pays aient obtenu le statut d'observateur, en regardant de plus près, on s'aperçoit que la majorité était basée en Europe et en Amérique du Nord. Plus de 210 organisations des États-Unis, par exemple, sont enregistrées comme observateurs, ainsi que 100 groupes du Royaume-Uni et 92 du Canada. Dans le même temps, aucun pays en développement, à l'exception du Brésil, de la Chine et de l'Inde, n'est parvenu à amener plus de 10 organisations observatrices à la table des négociations.¹⁹

Les questions de gouvernance interne des ONG, de transparence et de redevabilité par rapport aux parties prenantes sont également extrêmement urgentes. L'influence vient avec les responsabilités et la demande légitime du public de savoir qui se trouve derrière des groupes spécifiques, quels objectifs ils recherchent et s'ils gèrent bien leur mandat de représentation (le cas échéant) et les ressources que leurs soutiens leur ont fournies. De nombreux groupes ne sont pas suffisamment proactifs pour atteindre ces standards, et ces défaillances sont devenues particulièrement problématiques avec l'émergence d'organisations faisant avancer des intérêts privés réduits tout en prétendant représenter les intérêts publics dans la politique climatique.²⁰

Une demande croissante de redevabilité

Les problèmes d'ouverture, de consultation et de participation dans le régime climatique semblent voués à s'approfondir, à s'intensifier et à évoluer au fur et à mesure que le régime s'étend pour couvrir plus de questions, de secteurs et d'acteurs. Cela est particulièrement vrai lorsque l'autorité est déferée aux nouvelles organisations et institutions pour créer des réglementations, et aux marchés pour agir sur le changement climatique. Le paysage de la gouvernance climatique comporte de plus

en plus de facettes et de niveaux, et ni l'importance ni l'échelle du fossé des responsabilités ne devraient être sous-estimées. Comme une évaluation l'a fait remarquer :

Effacer la rupture actuelle entre ceux qui sont impliqués dans le processus de formation, de négociation et de prise de décision politique et les citoyens qui sont les plus vulnérables au changement climatique dépend donc dans une large mesure de la suppression du fossé de la redevabilité de la gouvernance climatique mondiale. La redevabilité en soi ne sera pas suffisante pour traiter de manière adéquate le problème du changement climatique. C'est cependant une condition fondamentale et nécessaire pour établir un système mondial de gouvernance climatique efficace sur le plan social et environnemental et qui serve les populations.²¹

Notes

1. Peter Newell est professeur en développement international à l'université d'East Anglia.
2. Joanna Depledge, *The Organization of the Global Negotiations: Constructing the Climate Regime* (London: Earthscan, 2005).
3. ONU, *United Nations Framework Convention on Climate Change* (Bonn: UNFCCC Secretariat, 1992), à l'adresse <http://unfccc.int/resources/docs/convkp/conveng.pdf>.
4. Michael Grubb et al., *The Kyoto Protocol: A Guide and Assessment* (London: Earthscan and Royal Institute of International Affairs [RIIA], 1999).
5. Michael Grubb et Farhana Yamin, « Climate Collapse at The Hague: What Happened, Why, and Where Do We Go From Here? », *International Affairs*, vol. 77 (2001), pp. 261–276.
6. Chukwumerije Okereke et al., *Assessment of Key Negotiating Issues at Nairobi Climate COP/ MOP and What it Means For the Future of the Climate Regime*, Working document n° 106 (Norwich: Tyndall Centre for Climate Change Research, 2007).
7. Benito Müller, « Bali 2007: On the Road Again! Impressions from the Thirteenth UN Climate Change Conference », Oxford Energy and Environment Comment (Oxford: Oxford Institute for Energy Studies [OIES], février 2008) ; Jennifer Morgan, *Towards a New Global Climate Deal: An Analysis of the Agreements and Politics of the Bali Negotiations* (London: E3G, 2008).
8. One World Trust, « Beyond Reach? Realizing Accountability in Climate Change Governance », *Accountability in Action* (octobre 2009), à l'adresse <http://newsletter.electricputty.co.uk/T/ViewEmail/r/2C4231BBECAA6E2/FF375D0D1994B87E6A4D01E12DB8921D>.
9. Liste des participants, Conférence des Parties, 15^e session, Copenhague, 7–18 décembre 2009, <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/inf01p01.pdf>.
10. Les calculs de TI se basent sur les documents tirés du COP 15, données sur la pollution datant de 2006 (http://unstats.un.org/unsd/environment/air_co2_emissions.htm) and Climate Risk Index 2010 by Germanwatch (www.germanwatch.org/klima/cr2010.pdf).
11. Harriet Bulkeley et Peter Newell, *Governing Climate Change* (London: Routledge, 2010).
12. Karin Bäckstrand, « Accountability of Networked Climate Governance: The Rise of Transnational Climate Partnerships », *Global Environmental Politics*, vol. 8 (2008), pp. 74–102.

13. Voir par exemple, Thomas Marcello, section 4.3.4 du présent volume.
14. Michele M. Betsill et Elisabeth Corell (eds), *NGO Diplomacy: The Influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations* (Cambridge, MA: MIT Press, 2008), p. 3.
15. Voir <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/inf01p01.pdf>.
16. Peter Newell, *Climate for Change: Non-State Actors and the Global Politics of the Greenhouse* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000) ; Lars Gulbrandsen et Steinar Andresen, « NGO Influence in the Implementation of the Kyoto Protocol: Compliance, Flexibility Mechanisms and Sinks », *Global Environmental Politics*, vol. 4 (2004), pp. 54–75.
17. Peter Newell, « Climate for Change: Civil Society and the Politics of Global Warming », dans Helmut K. Anheier et al. (eds), *Global Civil Society 2005/6* (London: Sage, 2005), ch. 3.
18. Peter Newell, « Civil Society, Corporate Accountability and the Politics of Climate change », *Global Environmental Politics*, vol. 8 (2008), pp. 124-155 ; Peter Newell, « Climate Change, Human Rights and Corporate Accountability », dans S. Humphrey (eds), *Climate Change and Human Rights* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), pp. 126–159.
19. Kathrin Dombrowski, « Filling the Gap? An Analysis of NGO Responses to Participation and Representation Deficits in Global Climate Governance », article préparé pour la Conférence sur les dimensions humaines internationales du changement climatique, 2–4 décembre 2009.
20. Voir par exemple, Paul Blumenthal, section 2.2.2 du présent volume.
21. One World Trust (octobre 2009).

2.2

Des blocs de construction essentiels pour Kyoto et au-delà

S'accorder sur les engagements climatiques
aux niveaux national et régional

2.2.1

Accès égal, voix inégales

Le lobbying des entreprises et des ONG sur la politique climatique de l'UE

Anne Therese Gullberg¹

L'Union européenne (UE) est depuis un certain temps considérée comme pionnière dans la politique climatique sur le plan international. En 2007, elle a adopté trois importants objectifs de politique climatique qui sont à présent connus comme les cibles « 20–20–20 » : réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport aux niveaux de 1990 ; faire passer la part des énergies renouvelables à 20 % ; et améliorer le rendement énergétique de 20 % ; le tout devant être accompli d'ici 2020.

La réputation avant-gardiste des politiques climatiques de l'UE a cependant été quelque peu ébranlée pendant les négociations de Copenhague en 2009, quand le leadership de l'UE a été assombri par d'autres acteurs. Il n'en reste pas moins que l'UE est l'un des plus

importants forums pour les politiques climatiques, avec des répercussions de longue portée sur les dynamiques des négociations internationales et les débats nationaux dans les autres pays.² Les risques associés à un abus d'influence d'intérêts particuliers sur les politiques climatiques de l'UE peuvent par conséquent rebondir et ralentir l'action ailleurs. Un examen du processus de décision de l'UE est donc impératif pour une compréhension complète des difficultés des prises de décision politiques redevables sur le climat dans le système mondial.

Quelle est la réelle importance de ces risques d'abus d'influence sur les prises de décision de l'UE ? Un certain nombre de facteurs doivent être pris en compte dans cette évaluation.

Processus de consultation formel : transparent et plutôt inclusif, mais toujours une voix plus forte pour les entreprises

Les consultations de parties prenantes ont été utilisées comme mécanisme clé pour solliciter une plus forte participation publique au cours du développement des politiques climatiques européennes. Si l'on examine de plus près deux de ces processus de consultation, on voit qu'un tel mécanisme peut contribuer à rendre l'élaboration des politiques plus transparente et inclusive. Cependant, ils sont également caractérisés par une représentation disproportionnée.

En 2004, la Commission européenne a invité les parties prenantes à participer à un processus pour donner leur avis sur la politique climatique de l'UE après 2012. Ce processus incluait la question centrale de l'établissement des engagements de réductions d'émissions pour la période suivant la fin de la première période d'engagement du Protocole de Kyoto. La consultation était ouverte à toutes les parties prenantes, la participation a été large et des documents de positionnement ont été soumis par un large éventail de groupes. La Commission visait aussi à avoir un processus transparent, et tous les documents de positionnement soumis ainsi que les résumés de ces documents élaborés par la Commission étaient ouverts au public et disponibles en ligne. Cette ouverture et cette diversité ne se sont cependant pas traduites par une répartition équilibrée des contributions.

Les organisations des entreprises et industries ont rassemblé des ressources pour soumettre un total de 78 documents, plus du double des 30 soumissions des organisations environnementales.³

Un schéma similaire peut être observé pour les consultations des parties prenantes d'un autre élément central des politiques climatiques européennes : le système communautaire d'échange de quotas d'émission (*SCEQE*), qui est un instrument majeur pour atteindre les réductions d'émissions convenues. Savoir quels secteurs inclure ou comment allouer les permis est une question centrale pour l'efficacité de tout le système d'échange et de son potentiel à rendre l'économie européenne plus verte, mais ce n'est pas tout car cette question détermine aussi qui gagne et qui perd, elle est donc sujette à d'immenses efforts de lobbying.⁴

Le SCEQE originel a été adopté en 2003, et la première période d'échange a commencé en 2005.⁵ Dès cette année-là, le Conseil des ministres a demandé à la Commission de revoir le SCEQE avec pour objectif de l'améliorer à partir de 2013. Premier pas dans le processus de révision, la Commission a mené une enquête sur internet, qui était ouverte à toutes les parties prenantes. Des données de connexion ont été envoyées à 517 sociétés, organes gouvernementaux, associations d'industrie, intermédiaires

de marchés et organisations non gouvernementales (ONG).⁶ Y ont répondu 302 organisations au total, et les groupes d'affaires ont une fois encore éclipsé la participation des autres groupes. Les sociétés industrielles comptaient pour un peu plus de la moitié des réponses, loin devant les associations (25 %), les ONG (11 %) et les organes gouvernementaux (7 %).⁷

L'enquête a été suivie par un processus de consultation qui a eu lieu de l'automne 2006 à l'été 2007. Ce processus consistait en quatre réunions des parties prenantes

et en la possibilité de soumettre des documents de positionnement écrits. Là encore, le processus était transparent et, en surface, plutôt inclusif. Des groupes d'industries et environnementaux y ont participé, et les ordres du jour, les listes des participants et les résumés des réunions ont été rendu publics.

Comme le montrent les schémas 2.1 et 2.2 cependant, les organisations environnementales étaient clairement dépassées en nombre par les groupes d'affaires dans les quatre sessions de consultation.⁸

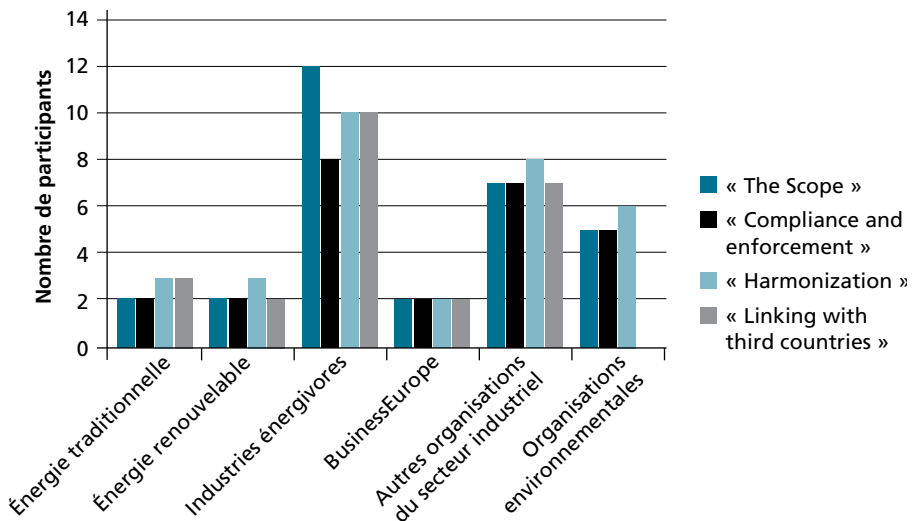


Schéma 2.1 Participants provenant de cinq types d'organisations de l'industrie, et d'organisations environnementales, aux quatre réunions des parties prenantes du processus de révision du SCEQE

Remarque : les codes couleur se réfèrent aux quatre différents sujets des réunions. Les membres de BusinessEurope sont quarante fédérations centrales d'industries et d'employeurs issues de trente quatre pays.

La *Key Stakeholders Alliance for ETS Review* (Alliance des parties prenantes clés pour la révision de la SCEQE), qui est constituée d'organisations représentant des industries à forte intensité énergétique, a réussi à envoyer entre 8 et 12 représentants à chaque réunion.⁹ Par conséquent, ces industries seules, sans compter les autres groupes d'industries susceptibles de soutenir des causes similaires, ont réussi à fournir plus de représentants que les organisations environnementales, qui en ont envoyé cinq ou six.¹⁰

Ces exemples soulignent le fait que l'ouverture ne garantit pas une représentation équitable. Le lobbying est cependant loin d'être confiné aux consultations formelles. Une représentation faussée dans ces processus officiels pourrait être l'indicateur d'asymétries plus profondes dans les manières moins visibles mais peut-être plus informelles de communiquer des positions aux preneurs de décisions et de contribuer à forger des opinions et des intrigues pour des intérêts spécifiques plus poussés.

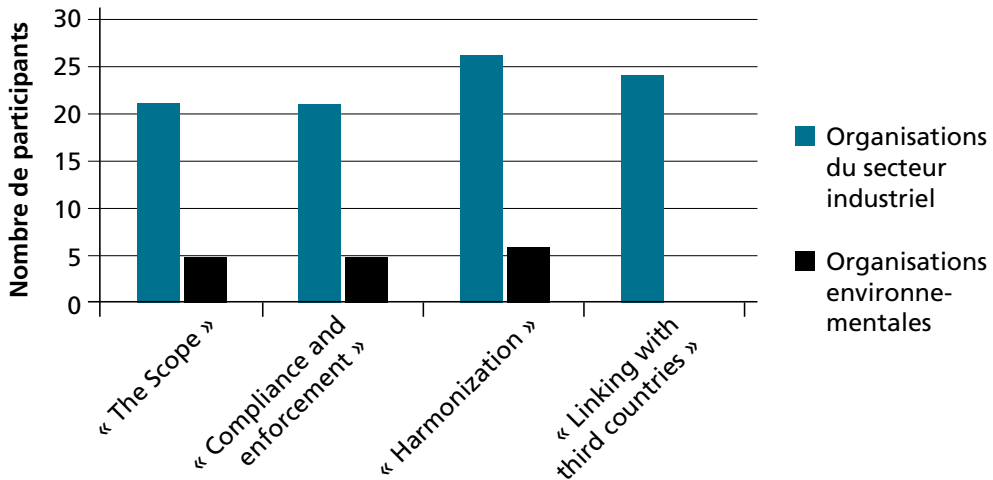


Schéma 2.2 Participants des organisations de l'industrie et des organisations environnementales dans les quatre réunions des parties prenantes du processus de révision de la SCEQE

Un processus de prise de décision sur plusieurs niveaux qui favorise les intérêts de ceux étant bien dotés en ressources

La politique climatique de l'UE est gérée via la procédure de « codécision ». Cela implique que le Parlement européen (directement élu par les citoyens européens) et le Conseil des Ministres (représentant les États membres de l'UE) en soient les législateurs conjoints. La Commission (le bras quasi-exécutif et gardien des lois de l'UE) a un droit exclusif d'initiative législative dans tous les domaines sujets à la procédure de codécision. La Commission rédige une proposition législative et l'envoie au Parlement et au Conseil, qui les discutent ensuite. Si le Parlement et le Conseil ne sont pas d'accord après une seconde lecture, ces deux institutions se rencontrent au cours d'un Comité de conciliation. Si les négociations échouent, la proposition n'est pas adoptée.

Cette machinerie complexe fait de l'influence sur les politiques climatiques de l'UE une entreprise hasardeuse plus encline au lobbying de type monde des affaires, prenant la forme d'injection d'informations d'experts et de relations à long terme, qu'à l'action directe et à la mobilisation des médias (les domaines traditionnels de plaidoyer des ONG). Établir une présence et fonder des relations approfondies dans toutes les institutions participantes est considéré comme un élément clé pour avoir une voix efficace. Une telle stratégie est chère cependant, et accessible uniquement aux

acteurs possédant le plus de ressources. Les recherches indiquent que les groupes environnementaux finissent par axer leurs ressources limitées sur des questions politiques spécifiques et en faisant du lobbying auprès du Parlement et de la Direction de l'Environnement de la Commission, qui sont tous deux enclins à être relativement bien disposés à l'égard de leur cause.

Les groupes d'affaires sont au contraire capables de réunir un plus large réseau d'influence dans les différentes directions. Ils peuvent se permettre de faire du lobbying auprès d'amis comme d'ennemis, de cultiver des relations à plus long terme et de rester impliqués dans tout le cycle de prise de décision et les discussions liées avec les différentes directions et institutions. Ils exercent donc une plus forte influence quand les principaux détails des larges principes politiques sont enfin élaborés.

Des entretiens avec toutes les parties prenantes corroborent cette analyse. Les groupes d'affaires rapportent qu'ils disposent de ressources suffisantes pour leur travail de lobbying. En revanche, les groupes environnementaux se plaignent explicitement du manque de fonds, qui les oblige à se concentrer sur des questions politiques spécifiques et ne leur permet pas d'élaborer des stratégies complètes et plus efficaces de lobbying comme leurs homologues du monde des affaires.¹¹

Un impact démontré

Ces asymétries de voix et d'influence laissent une trace sur les résultats politiques. Les organisations environnementales ont marqué quelques points en empêchant l'UE de revenir sur ses objectifs relativement ambitieux de réduction d'émissions. En ce qui concerne les détails moins visibles mais essentiels de la conception des politiques et de leur mise en œuvre cependant, les groupes d'entreprises sont plus influents. Leurs intérêts ont été pris en compte à la fois dans la proposition de la Commission d'une révision du SCEQE en janvier 2008 et dans la décision finale du Conseil et du Parlement en décembre 2008. Par exemple, alors que la Commission soutenait en principe la mise aux enchères totale des quotas d'émissions, les industries à haute intensité énergétique

ont pu obtenir une exception. L'influence de l'industrie sur ces paramètres importants, entre autres, est bien connue.¹²

Dans l'analyse finale, les ressources et l'accès informel sont importants pour influencer un processus ouvert et démocratique. Ces disparités de ressources/accès entre différentes parties prenantes rendent la participation extrêmement déséquilibrée, ce qui réduit la qualité du processus démocratique. Bien que la Commission ait cherché à traiter ce problème de déséquilibre dans un Livre blanc sur la gouvernance européenne¹³, la domination du lobbying des entreprises reste un grand défi à relever pour l'UE et son processus de prise de décision climatiques.

Notes

1. Anne Therese Gullberg est chercheuse au Centre international pour la recherche sur le climat et l'environnement – Oslo (CICERO).
2. Axel Michaelowa, « The Strength of Different Economic Interests in Shaping EU Climate Policy », *Energy and Environment*, vol. 11 (2000), pp. 277–292 ; Miranda A. Schreurs et Yves Tiberghien, « Multi-Level Reinforcement: Explaining European Union Leadership in Climate Change Mitigation », *Global Environmental Politics*, vol. 7 (2007), pp. 19–46.
3. Anne Therese Gullberg, « Klimapolitikk i EU: Interessegruppernes rolle » [EU Climate Policy: The Role of Interest Groups], *Cicerone*, vol. 16 (2007), pp. 12–13.
4. Voir Tamra Glibertson et Oscar Reyes, « Carbon Trading: How it Works and Why it Fails », *Critical Currents*, n° 7 (2009), p. 35.
5. Voir par exemple, Atle C. Christiansen et Jørgen Wettestad, « The EU as a Frontrunner on Greenhouse Gas Emissions Trading: How Did It Happen and Will the EU Succeed? », *Climate Policy*, vol. 1 (2003), pp. 3–18 ; Peter Markussen et Gert Tinggaard Svendsen, « Industry Lobbying and the Political Economy of GHG Trade in the European Union », *Energy Policy*, vol. 33 (2005), pp. 245–255 ; Jon Birger Skjærseth et Jørgen Wettestad, *EU Emissions Trading: Initiation, Decision-Making and Implementation* (Aldershot: Ashgate, 2008) ; Gert Tinggaard Svendsen, « Lobbying and CO₂ Trade in the EU », dans B. Hansjürgens (eds), *Emissions Trading for Climate Policy. US and European Perspectives* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), pp. 150–162 ; et Gert Tinggaard Svendsen et Morten Vesterdal, « How to Design Greenhouse Gas Trading in the EU? », *Energy Policy*, vol. 31 (2003), pp. 1531–1539.
6. Commission européenne, McKinsey & Company et Ecofys, *Review of EU Emissions Trading Scheme: Survey Results* (Brussels: European Commission, 2006).
7. Ibid.
8. Pour consulter la liste des participants, voir Commission européenne, *Emission Trading System (EU ETS): ETS Review* (Brussels: European Commission, 2006), à l'adresse http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/review_en.htm.
9. Anne Therese Gullberg, *The European Electricity Sector and the EU ETS Review*, Working document n° 2008:01 (Oslo: CICERO, 2008).
10. En outre, les organisations de l'industrie et de l'environnement étaient représentées parmi les conférenciers lors des réunions des parties prenantes.
11. Anne Therese Gullberg, « Rational Lobbying and EU Climate Policy », *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 8 (2008), pp. 161–178.
12. Peter Markussena et Gert Tinggaard Svendsen, « Industry Lobbying and the Political Economy of GHG Trade in the European Union », *Energy Policy*, vol. 33 (2005) pp. 245–255.
13. Commission européenne, *European Governance: A White Paper* (Brussels: European Commission, 2001).

2.2.2

Les politiques climatiques des États-Unis

Un instantané des influences lobbyistes

*Paul Blumenthal*¹

C'était comme taper sur un ours endormi

(commentaire d'un lobbyiste lorsque de grands groupes anti-législation climatique aux États-Unis ont commencé à intensifier leurs activités)²

Avec les récentes décisions de la Cour suprême, nous sommes en position de pouvoir prendre des positions d'entreprise qui n'étaient auparavant pas disponibles pour faire entendre nos voix.

(lettre d'un cadre supérieur de l'industrie houillère américaine à d'autres sociétés houillères)³

Les perspectives d'une législation ambitieuse aux États-Unis en matière de changement climatique ont connu de grandes fluctuations ces dernières années. L'espoir est né d'un nouveau président qui a déclaré s'engager à créer un système de cap-and-trade (plafonnement et échange) similaire à celui de l'UE.

Une première étape a été franchie lorsque que la Chambre des Représentants

(la chambre basse du Congrès américain) a voté en 2009 une version réduite de la loi sur le cap-and-trade proposée, connue sous le nom d'American Clean Energy et Security Act. À la mi-2010, cependant, cet effort s'est totalement effondré, car la proposition n'a même pas été soumise au vote du Sénat (la chambre haute).

Une vague croissante de lobbying climatique : pas d'équilibre en vue

La bataille prolongée et, pour le moment, la défaite, témoignent du pouvoir persistant des lobbyistes et des intérêts spéciaux à faire stagner les politiques climatiques, même si le simple déni du réchauffement climatique n'est dorénavant plus une option possible.

Au cours de l'année 2009, les sociétés pétrolières, houillères, les installations électriques et les sociétés d'énergies alternatives ont dépensé une somme record de 403 millions de dollars pour des actions de lobbying auprès du gouvernement fédéral.⁴ En plus de cela, des sociétés de secteurs aussi disparates que les fabricants de chaussures et les opérateurs de serveurs informatiques ont également fait du lobbying en matière de politique climatique. Au total, plus de

2 000 lobbyistes sont enregistrés pour le lobbying sur la législation climatique à Washington.⁵

Dans le même temps, le lobby de l'énergie propre s'est établi en tant qu'acteur de taille dans la capitale américaine. En 2009, en plein débat sur la loi de cap-and-trade, les groupes environnementaux ont dépensé une somme record de 22,4 millions de dollars pour mener des actions de lobbying auprès d'officiels fédéraux, doublant leur moyenne par rapport à la période 2000–2008.⁶ Cela peut toutefois sembler bien pâle par rapport aux dépenses des intérêts gaziers et pétroliers, qui ont déboursé 175 millions de dollars pour influencer les politiques en 2009.⁷

Des règles du jeu équitables ?

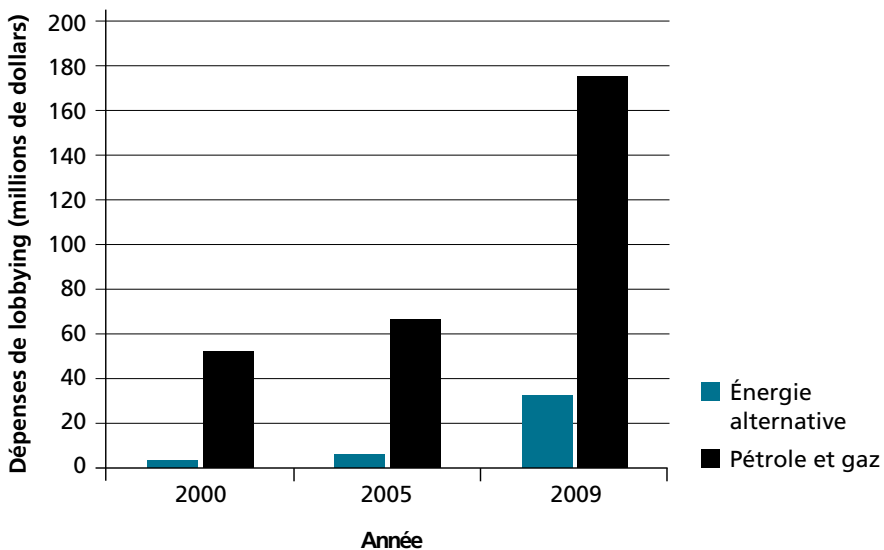


Schéma 2.3 Dépenses annuelles en lobbying, États-Unis

Source : Center for Responsive Politics (Centre pour une politique responsable).

Les vannes des futures dépenses ont été largement ouvertes grâce à une décision de la Cour Suprême américaine de janvier 2010 qui a accordé une victoire

aux corporations, leur permettant de dépenser librement pour les publicités des campagnes électorales.⁸

Un paysage plus divers, avec plus d'axes spécifiques

Les intérêts impliqués dans les politiques climatiques se sont différenciés, et les coalitions sont devenues plus dynamiques. Certaines grandes compagnies d'électricité et de gaz se sont séparées des groupes industriels traditionnels pour soutenir la législation cap-and-trade, espérant qu'elles pourraient bénéficier d'un marché du carbone. D'autres ont conservé leur posture traditionnelle d'opposition farouche.

La considération initiale de la législation climatique au Congrès, par exemple, a vu des sociétés comme Duke Energy, BP, Conoco-Philips, Shell Oil, General Electric, Alcoa et Exelon rejoindre des groupes de plaidoyer pour

le climat, dont l'Environmental Defense Fund pour créer l'US Climate Action Partnership, une organisation en faveur de la création d'un marché du carbone.⁹

Les résultats sont mitigés. De nombreux consommateurs et groupes environnementaux ont protesté parce que la législation cap-and-trade proposée offrait trop de concessions à trop d'intérêts spéciaux. La version préliminaire de 648 pages s'est transformée en une version épique de 1428 pages pleines à déborder de dispositions spéciales et d'exemptions lorsqu'elle est passée devant la Chambre des Représentants.¹⁰

Des outils d'échange douteux : feindre l'approbation du public

Pouvoir démontrer qu'un intérêt spécial bénéficie d'un large soutien citoyen est essentielle dans la lutte pour l'influence. Parfois, les moyens pour y parvenir peuvent être très douteux.

En juin 2009, par exemple, avant un important vote sur la loi cap-and-trade dans un comité de la Chambre des représentants, une société de lobbying de Washington a envoyé treize lettres à trois législateurs participant au comité pour les pousser à s'opposer à la loi. Les lettres se sont avérées être des contrefaçons

portant les noms des sections locales de la National Association for the Advancement of Colored People (NAACP), entre autres groupes.¹¹ La société de lobbying agissait dans le cadre d'un contrat de 3 millions de dollars payés via un intermédiaire par l'American Coalition for Clean Coal Electricity, un grand lobby de l'industrie houillère. Deux des trois législateurs qui avaient reçu ces lettres frauduleuses ont voté contre la législation. Selon la société de lobbying impliquée, ces lettres avaient

été écrites par un employé intérimaire, qui a été licencié une fois que la contrefaçon est apparue au grand jour. Le groupe de lobbying houiller avait demandé à la société de lobbying d'informer les législateurs de la situation, mais à ce moment là le vote avait déjà eu lieu.¹²

De tels incidents, ainsi que la création de fausses organisations de citoyens pour

simuler l'apparence d'un large soutien public pour une question d'intérêt spécifique (ce qu'on désigne souvent par « astroturfing », ne présage rien de bon pour un débat sincère et une représentation honnête des intérêts et points de vue dans les prises de décision climatiques américaines.¹³

Le pantouflage : un accès privilégié pour des intérêts spéciaux de tous acabits

En novembre 2009, un comité clé du Sénat a approuvé une législation climatique plus ambitieuse que celle votée par la Chambre des Représentants en juin. Le seul vote contre la loi provenait du Sénateur Max Baucus, dont l'équipe législative incarne un phénomène connu sous le nom de « pantouflage » (revolving door), où le personnel législatif gagne de l'expérience et établit des contacts au Congrès puis démissionne pour travailler comme lobbyiste de l'industrie. Baucus est actuellement le législateur ayant le plus grand nombre d'anciens employés travaillant comme lobbyistes : pas moins de 12 d'entre eux font du lobbying sur les politiques climatiques et énergétiques.¹⁴

Comme les connexions sont la principale monnaie du lobbying, ces anciens employés ont une immense influence pour aider l'industrie à se faire entendre dans le processus législatif. Dans le cas de Baucus, ses 12 anciens employés qui font du lobbying sur les questions climatiques et énergétiques représentent un large éventail de positions de différentes industries. Un ancien chef de cabinet représente une longue liste d'opposants au système de cap-and-trade, notamment l'American Petroleum Institute et l'US Business Roundtable.¹⁵ D'autre part, l'ancien conseiller politique de Baucus représente plusieurs groupes de biocarburants, bioénergies et énergies alternatives.¹⁶

Brun et vert : un spectre de couleurs incomplet

Il y a à la fois beaucoup à perdre et à gagner dans les politiques climatiques, et les enjeux augmentent en permanence. Les groupes d'intérêts spéciaux se font davantage entendre et s'axent sur les questions de changement climatique. Les jours du déni pur et simple, public et assumé du changement climatique, ont beau être derrière nous, le lobbying n'a non seulement pas cessé mais prend de l'élan. Il se met à présent à influencer les détails techniques, obscurs, des lois et réglementations qui décident réellement de qui gagne et perd, une bataille qui se joue avec des tactiques plus subtiles et qui est plus difficile à surveiller.

L'émergence de lobbyistes de l'industrie verte et de nouvelles coalitions dynamise les lignes de front et diversifie le paysage du lobbying. Bien qu'elle puisse constituer une force compensatrice

par rapport aux obstructionnistes, cela ne doit pas faire oublier plusieurs préoccupations persistantes. Les bénéficiaires du statu quo dépensent, jusqu'à présent, plus que l'industrie verte, et de loin. De plus, la prolifération de groupes d'intérêts spéciaux ne représente pas l'intérêt public. Le résultat de tout ceci pourrait être la mise à l'abri des industries « brunes » par rapport aux inévitables transformations de la politique environnementale et de l'économie, tout en distribuant des subventions précieuses aux acteurs verts ayant le plus de poids plutôt qu'à ceux offrant le meilleur potentiel pour l'avenir. Cela ne va pas dans le sens de politiques climatiques sensées et redevables dans l'intérêt des générations futures et actuelles.

Notes

1. Paul Blumenthal est le rédacteur en chef à la Sunlight Foundation.
2. *The Economist* (Royaume-Uni), « Cap and tirade », 3 décembre 2009.
3. *Lexington Herald-Leader* (US), « Coal execs hope to spend big to defeat Conway and Chandler », 28 juillet 2010.
4. Center for Responsive Politics (US), « Energy and natural resources », 26 juillet 2010, à l'adresse www.opensecrets.org/lobby/indus.php?lname=E&year=2009.
5. Marianne Lavelle, « The Climate Change Lobby Explosion », Center for Public Integrity (US), 24 février 2009.
6. Evan Mackinder, « Pro-Environment Groups Outmatched, Outspent in Battle Over Climate Change Legislation », Center for Responsive Politics (US), 23 août 2010.
7. Ibid.
8. *New York Times* (US), « Justices, 5-4, reject corporate spending limit », 21 janvier 2010.
9. United States Climate Action Partnership (Partenariat des États-Unis pour l'action sur le climat), www.us-cap.org/about-us/about-our-members.
10. Marianne Lavelle, « Tally of Interests on Climate Bill Tops a Thousand », Center for Public Integrity (US), 10 août 2009.
11. *Charlottesville Daily Progress* (US), « Forged letters to congressman anger local groups », 31 juillet 2009.
12. *Mother Jones* (US), « Inside Bonner's climate letter forgeries », 29 octobre 2009.
13. Pour en savoir plus sur les groupes « astroturf », voir TI, *Global Corruption Report 2009: Corruption and the Private Sector* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), pp. 39–40.
14. Paul Blumenthal, « The Max Baucus energy and climate lobbyist complex », Sunlight Foundation (US), 9 novembre 2009.
15. Center for Responsive Politics (US), « Castagnetti, David: lobbyist profile », à l'adresse www.opensecrets.org/lobby/lobbyist.php?lname=Castagnetti%2C+David&id=Y00000402241&year=2009.
16. Center for Responsive Politics (US), « Rich, J Curtis: lobbyist profile », à l'adresse www.opensecrets.org/lobby/lobbyist.php?lname=Rich%2C+J+Curtis&id=Y00000221901&year=2009.

2.3

Gouvernance urbaine et politique de changement climatique

David Dodman et David Satterthwaite¹

La moitié de la population mondiale vit dans des zones urbaines. On prévoit que ce nombre passe à 60 % d'ici 2030, avec une croissance de la population urbaine presque entièrement concentrée dans les pays à faibles et moyens revenus.

Les activités industrielles qui ont lieu dans les villes, et les comportements et choix de consommation de leurs résidents, contribuent de manière conséquente aux émissions mondiales de CO₂ et autres gaz à effet de serre (GES). De plus, une proportion élevée de zones urbaines subit fortement les risques liés au changement climatique. Cela signifie que les résidents des grandes et petites villes, et les autorités municipales responsables de leur gouvernance, ont un rôle vital à jouer à la fois dans l'atténuation des problèmes climatiques (réduire les concentrations atmosphériques de GES) et l'adaptation (permettre la résilience par rapport aux menaces climatiques).

Une gouvernance urbaine pour l'atténuation

De nombreuses activités générant des GES sont concentrées dans les zones urbaines. Les industries manufacturières, les routes embouteillées par des véhicules brûlant des carburants fossiles, les bâtiments utilisant de l'énergie pour le chauffage, la climatisation et l'éclairage, et les modes de vie à forte consommation constituent tous des sources majeures d'émissions de CO₂. Les niveaux d'émissions peuvent cependant varier fortement entre les centres urbains ; des villes riches peuvent avoir des émissions de GES par personne 50 à 100 fois plus élevées que celles des centres urbains des nations à faibles revenus.² Les autorités urbaines peuvent contribuer de nombreuses manières à répondre aux différents besoins pour éviter les dangers du changement climatique.

Premièrement, la plupart des autorités urbaines contribuent substantiellement aux émissions, car elles sont de grands employeurs responsables de nombreux bâtiments et de grands parcs de véhicules. Elles peuvent prendre des initiatives pour réduire leur empreinte carbone, notamment en rendant leurs bâtiments plus économes en énergie, en convertissant leurs parcs de véhicules à l'électricité ou aux carburants « verts » et en améliorant la gestion des déchets solides en encourageant leur réduction, le recyclage et une meilleure gestion des décharges. À Cebu, aux Philippines, les autorités municipales ont échangé la climatisation de leurs bureaux contre un système plus écologique. À São Paulo, au Brésil, la municipalité a obtenu des crédits de carbone pour avoir réduit la production de carbone dans le principal site d'enfouissement, et investit ces ressources dans des programmes sociaux pour la zone environnante.

Deuxièmement, les autorités locales peuvent influencer une gamme bien plus large d'activités ayant lieu dans les limites urbaines. Bien que leur pouvoir varie d'un pays à l'autre, ils exercent généralement un certain contrôle sur l'utilisation des terrains, les constructions et la politique des transports. À Curitiba, au Brésil, la municipalité a facilité la transformation de la ville en encourageant un développement de haute densité le long d'axes linéaires desservis par des transports publics plus rapides et efficaces. Cela a contribué à réduire l'utilisation des automobiles privées (et donc les émissions de GES) et offert aux groupes de revenus inférieurs un meilleur accès au travail, entre autres avantages sociaux et environnementaux.

L'adaptation en tant que gouvernance urbaine réactive

Le fait de concentrer les personnes et les activités économiques dans les zones urbaines peut aussi concentrer les risques et les vulnérabilités. La plupart de la population urbaine et les plus grandes villes du monde se situe maintenant en Afrique, Asie et Amérique Latine. Dans la plupart des zones urbaines de ces régions, les infrastructures pour l'eau, l'assainissement et l'évacuation sont inadéquates pour répondre aux conditions climatiques actuelles, et une grande partie de la population n'a pas accès à un logement adéquat ou aux services de base.³ Dans de nombreuses villes, un à deux tiers de la population vit dans des bidonvilles ou des campements illégaux, un témoignage puissant de l'incapacité des municipalités et/ou de leur manque de redevabilité vis-à-vis de ces groupes de résidents.

Sans des améliorations majeures des systèmes d'évacuation, des tempêtes importantes, causeront des inondations de plus en plus graves. Des catastrophes comme les inondations dévastatrices observées récemment dans de nombreuses villes d'Afrique et d'Asie deviendront de plus en plus répandues. Les tendances changeantes des précipitations mettront davantage de pression sur les capacités des réseaux d'approvisionnement en eau, et l'élévation du niveau de la mer provoquera la perte de

terres et de propriétés dans de nombreuses villes côtières. Le tableau 2.1 souligne les nombreux secteurs dans lesquels les responsabilités des autorités locales sont importantes pour réduire les risques et répondre efficacement quand une catastrophe survient.

| Rôle des autorités municipales/ des villes | Protection à long terme | Limitation des dommages avant la catastrophe | Réponse immédiate après la catastrophe | Re- construction |
|--|----------------------------|---|---|---------------------|
| Environnement de construction | | | | |
| Codes de construction | Élevé | | Élevé | Élevé |
| Réglementations sur l'usage des terres et cadastre | Élevé | Existant | | Élevé |
| Construction et entretien des bâtiments publics | Élevé | Existant | | Élevé |
| Urbanisme (y compris contrôle des nouveaux aménagements) | Élevé | | Élevé | Élevé |
| Infrastructures | | | | |
| Eau et canalisations, y compris traitement | Élevé | Existant | Élevé | Élevé |
| Assainissement | Élevé | Existant | Élevé | Élevé |
| Évacuation des eaux | Élevé | Élevé | Élevé | Élevé |
| Routes, ponts et chaussées | Élevé | | Élevé | Élevé |
| Électricité | Élevé | Existant | Élevé | Élevé |
| Sites de dépôt des déchets solides | Élevé | Existant | | Élevé |
| Traitement des eaux usées | Élevé | | | Élevé |
| Services | | | | |
| Pompiers | Élevé | Existant | Élevé | Existant |
| Ordre public, police et système d'alerte | Medium | Élevé | Élevé | Existant |
| Collecte des déchets solides | Élevé | Élevé | Élevé | Élevé |
| Écoles | Moyen | Moyen | | |
| Soins, santé publique, santé environnementale et ambulances | Moyen | Moyen | Élevé | Élevé |
| Transports publics | Moyen | Élevé | Élevé | Élevé |
| Services sociaux (y compris pour les soins aux enfants et aux personnes âgées) | Moyen | Élevé | Élevé | Élevé |
| Réponse aux catastrophes (autre celles citées ci-dessus) | | | Élevé | Élevé |

Tableau 2.1 Rôle des autorités municipales/des villes dans l'adaptation aux catastrophes liées au changement climatique

Les villes les mieux gouvernées sont généralement les plus résilientes au changement climatique. Une bonne gouvernance urbaine devrait aider les groupes à faibles revenus à trouver un logement sûr et légal (notamment à acquérir des terrains pour construire leurs propres maisons) et assurer qu'ils ont accès aux infrastructures et services. À cette fin, les systèmes politiques et bureaucratiques locaux doivent être accessibles et réactifs face aux populations pauvres et autres groupes urbains désavantagés.

De bonnes pratiques urbaines comme exemple pour le monde

Dans de nombreux cas, les autorités urbaines ont été à l'avant-garde pour reconnaître l'étendue du problème climatique, et se sont elles-mêmes fixé des cibles ambitieuses de réduction des émissions de GES. L'ICLEI (Local Governments for Sustainability) a défié les autorités locales de réduire leurs émissions de GES. Plus de 1 500 autorités locales autour du monde se sont engagées à le faire : Mexico a promis de réduire ses émissions de 12 % des niveaux de 2000 d'ici 2012, Barcelone de 50 % des niveaux de 1990 d'ici 2030 et Bangkok de 15 % des niveaux de 2007 d'ici 2012.⁴

Ces engagements sont souvent supérieurs à ceux pris par les gouvernements nationaux, et peuvent contribuer à faire avancer des réponses climatiques responsables à bien plus grande échelle. À cet égard, les autorités locales peuvent encourager l'action par d'autres acteurs, à la fois en pratiquant le lobbying auprès du gouvernement national et en créant des projets qui peuvent démontrer les coûts et avantages des réponses au changement climatique.⁵

Des associations de gouvernements locaux du monde entier ont aussi participé aux négociations au sein de la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC), et ont élaboré une Feuille de route des gouvernements locaux sur le climat, qui plaide pour un accord mondial fort et complet sur l'atténuation et l'adaptation au changement climatique.

La route à suivre : une gouvernance urbaine réactive au climat

Une bonne adaptation au changement climatique est motivée par la redevabilité par rapport aux besoins et priorités des citoyens, particulièrement de ceux qui courent le plus de risques. Certains des programmes d'adaptation les plus efficaces sont mis en place par des partenariats entre des organisations qui s'occupent des pauvres urbains et les gouvernements locaux. L'atténuation est également motivée par la redevabilité par rapport aux générations futures et actuelles. Le tableau plus général confirme ces liens. Une analyse de plus de 400 villes souligne le fait que la qualité de la gouvernance,

notamment du contrôle de la corruption, est clairement associée à de meilleures performances des villes en termes d'accès et de qualité des services d'infrastructures.⁶

Pour le moment, la plupart des autorités urbaines dans les nations à faibles et moyens revenus n'ont que peu de comptes à rendre à leurs citoyens, et montrent peu d'intérêts à la réduction des risques du changement climatique. C'est particulièrement le cas dans les bidonvilles qui hébergent une large proportion de citoyens et d'entreprises et où il existe de larges déficits dans les infrastructures et services de protection nécessaires. Ils sont confrontés au double défi de gérer la croissance urbaine (ce qui implique d'offrir aux groupes à faibles revenus des alternatives aux bidonvilles) et d'établir une gouvernance saine.

Le changement climatique peut toutefois servir d'incitation pour un gouvernement local plus responsable. Les citoyens devenant de plus en plus conscients des risques qu'amène le changement climatique, et les gouvernements nationaux étant confrontés au besoin de remplir de nouveaux engagements pour réduire les émissions et soutenir l'adaptation, les autorités locales seront appelées à mettre en œuvre tous ces projets.

Des démocraties locales fortes et des gouvernements urbains responsables ont été des facteurs clés dans les villes qui ont progressé sur ces questions. Des villes comme Durban, en Afrique du Sud, ont montré le chemin sur ce front.⁷ Poussée par un Département de gestion environnemental très motivé, Durban a élaboré une stratégie de changement climatique ancrée au niveau local qui a réussi à généraliser les préoccupations par rapport au changement climatique, notamment la réduction des émissions de GES et la réduction de la vulnérabilité aux risques du changement climatique.

La reconnaissance du fait que la réponse au changement climatique (et, de fait, aux autres problèmes environnementaux) n'est pas une contrainte, mais plutôt une fondation essentielle au développement, a été centrale dans ce processus. Si davantage d'autorités urbaines suivent cette démarche, une gouvernance locale transparente peut en effet devenir une force solide pour une gouvernance climatique redevable.

Notes

1. David Dodman et David Satterthwaite travaillent pour l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED).
2. Daniel Hoornweg et al., « Cities and Greenhouse Gas Emissions: Moving Forward », *Environment and Urbanization*, vol. 23 (à paraître).
3. Jane Bicknell, David Dodman et David Satterthwaite (eds), *Adapting Cities to Climate Change: Understanding and Addressing the Development Challenges* (London: Earthscan, 2009).
4. Voir www.climate-catalogue.org/index.php?id=6870.
5. Harriet Bulkeley et Michele Betsill, *Cities and Climate Change: Urban Sustainability and Global Environmental Governance* (London: Routledge, 2003).
6. Daniel Kaufmann et al., *Governance and the City: An Empirical Exploration into Global Determinants of Urban Performance*, Policy Research Working Paper n° 3712 (Washington, DC: World Bank, 2005).
7. Debra Roberts, « Thinking Globally, Acting Locally: Institutionalizing Climate Change at the Local Government Level in Durban, South Africa », *Environment and Urbanization*, vol. 20 (2008), pp. 521–537.

2.4

Le schéma des intérêts et influences dans les pays émergents clés sur le plan climatique

2.4.1

Intérêt public ou particulier ? Le cas de l'Inde

Sudhir Chella Rajan¹

L'Inde a évolué pour devenir le quatrième plus grand émetteur de gaz à effet de serre (GES) au monde, représentant 5 % des émissions mondiales. Si les prévisions actuelles s'avèrent réelles, elle comptera pour un tiers de la demande énergétique mondiale d'ici 2050. Par conséquent, l'Inde assumera un plus grand rôle dans le régime climatique mondial, mettant en lumière la prise de décision climatiques et le schéma des influences et intérêts impliqués dans ce processus dans la plus grande démocratie du monde.²

Jusqu'à très récemment, le changement climatique était un sujet très obscur en Inde, relégué aux dernières pages des journaux et bien loin des préoccupations essentielles des législateurs et du public général. La question a commencé à attirer davantage l'attention des médias populaires après que les discussions de haut niveau sur le rôle de l'Inde ont dominé les sommets internationaux, comme le G8 et le Forum des économies majeures, le partenariat du pays avec les autres grands émetteurs de CO₂ pour élaborer l'Accord de Copenhague en

décembre 2009 et son rôle prééminent lors de la CDP I6 à Cancun en décembre 2010.

Toutefois, certains intérêts commerciaux et groupes de la société civile ont discrètement fait du lobbying auprès du gouvernement ces dernières années pour tirer partie d'importantes opportunités financières liées au climat, dont, en particulier, le Mécanisme de Développement Propre (MDP) du Protocole de Kyoto, qui encourage les projets de réductions d'émissions dans les pays en développement. Parallèlement, le lobbying du secteur énergétique, bien que non associé à la politique climatique jusqu'à récemment, a une plus longue histoire et comporte de plus gros enjeux, et façonne de manière cruciale les perspectives pour les efforts d'atténuation en Inde.

Une attention plus poussée sur ces processus jette une lumière intéressante sur les difficultés et opportunités de politiques d'atténuation redevables, guidées par l'intérêt public, en Inde.

L'Inde et le Mécanisme de Développement Propre : un intérêt pour des règles laxistes ?

L'intérêt de l'Inde pour le MDP³ était au départ prudent pendant les négociations sur le Protocole de Kyoto. En seulement quelques années cependant, le gouvernement a commencé à le soutenir franchement au niveau international, et à élaborer des accords institutionnels pour faciliter ses propres projets MDP. La vitesse, l'efficacité et les faibles coûts de transaction du processus indien d'approbation des MDP a été remarquable par rapport aux autres agences de régulation. Mais malgré cela, environ 40 % des projets MDP rejetés à travers le monde sont basés en Inde, ce qui soulève des questions sur l'adéquation de la première révision par la National CDP Authority indienne.⁴

Néanmoins, une grande part des responsables officiels à différents niveaux pensent que les MDP peuvent être une source de revenus importante. Au moment de la réduction, l'Inde avait 527 projets MDP enregistrés, soit 22 % du total mondial, à la deuxième place derrière les 40 % de la Chine.⁵ La plupart des réductions d'émissions certifiées indiennes proviennent de projets visant à supprimer progressivement un puissant GES, le HFC-23. Comme expliqué en détails dans la partie 4,⁶ les projets HFC-23 peuvent pourtant être problématiques, parce qu'ils créent des incitations perverses à encourager de fait la production (peu chère) de ce gaz afin d'obtenir un profit suite à sa réduction

dans le cadre du MDP. Cela va à l'encontre de l'important critère selon lequel les réductions d'émissions doivent être « additionnelles » par rapport à un scénario « business-as-usual ».

Par conséquent, les entreprises indiennes qui pourraient bénéficier de projets HFC-23 mais subissent des taux de rejet élevés sont fortement incitées à faire du lobbying pour des interprétations internationales et nationales indulgentes de la règle de « l'additionnalité », et elles œuvrent pour influencer en ce sens la position de l'Inde dans les négociations internationales. Les négociations climatiques internationales comprennent, dans les faits, généralement une grande délégation d'intérêts commerciaux indiens (représentant des porteurs de projets, des agences de conseil et des institutions financières) qui pratiquent un lobbying fort pour assurer que tout changement proposé aux règles du MDP soit avantageux pour eux.

Alors que les groupes industriels indiens sont fréquemment consultés et entretiennent des liens étroits avec les preneurs de décisions et négociateurs au niveau des ministères, les universitaires et les organisations non-gouvernementales (ONG) environnementales sont largement exclus de la sphère officielle des négociations internationales. L'influence effective des entreprises sur la position indienne est encore amplifiée par le profil bas affiché par de nombreuses

ONG indiennes concernant les négociations internationales. Comme l'a dit un observateur : « la société civile indienne (désenchantée par le processus mondial) est dominée par la vision réaliste progressiste. Alors qu'ils peuvent être des critiques féroces de leur gouvernement chez eux, ils ne font qu'un avec lui lors des négociations climatiques internationales et le défendent des appels aux engagements internationaux de toute sorte. »⁷

Cette focalisation sur les engagements des pays industrialisés est compréhensible dans un pays avec d'énormes besoins de développement et dont la contribution

au stock mondial de GES n'équivaut qu'à 2,3 % (contre une part de presque 30 % pour les États-Unis), tandis que les émissions par tête ne représentent qu'une fraction de la contribution par tête de la plupart des autres pays, dont la Chine (trois fois plus élevée) et les États-Unis (14 fois plus élevées).⁸

Aussi légitimes et importantes que ces demandes de responsabilisation des pays industrialisés puissent être, il est important d'assurer qu'elles ne deviennent pas un argument pratique pour les intérêts particuliers et les pollueurs climatiques au niveau national pour retarder des actions nécessaires.

Les réformes intérieures de l'énergie : des intérêts interdépendants ralentissent les réformes

Il est essentiel que le secteur électrique indien, dépendant du charbon, devienne un point d'attention central pour les politiques d'atténuation climatique du pays. Ce secteur est, de loin, le plus grand émetteur de GES en Inde, comptant pour plus de 38 % des émissions en 2007, contre 28 % en 1994. Son potentiel de croissance continue est immense, car plus de 400 millions de personnes vivent toujours sans électricité. L'Inde prévoit d'augmenter sa capacité énergétique alimentée au charbon de plus de 75 % sur une période de dix ans, et les émissions découlant du charbon pourraient plus que doubler d'ici 2030.⁹

Diminuer la dépendance à l'énergie fossile et améliorer le rendement du secteur sont des ingrédients clés reconnus pour le futur énergétique de l'Inde. Un réseau d'intérêts interdépendants (notamment le pétrole et le gaz, la pétrochimie, les engrais, la manufacture, l'agriculture et les véhicules motorisés) fait qu'il est difficile d'apporter des changements à ce statu quo.

Les tarifications des carburants et de l'électricité, ainsi que l'extraction des sources d'énergie primaires, ont longtemps été caractérisées par des subventions, à la fois pour les producteurs et les consommateurs. La question de

fournir de l'électricité gratuite ou hautement subventionnée pour l'irrigation agricole, par exemple, a reçu une attention significative pendant plus de deux décennies. Peu de progrès ont été réalisés cependant pour contenir l'énorme augmentation de l'utilisation de l'électricité subventionnée, la pénurie d'eau phréatique associée ou les pertes financières pour les services d'utilité publique.

Alors que ces subventions aux consommateurs ont été tout d'abord conçues pour aider les pauvres, les principaux bénéficiaires, particulièrement les irrigateurs agricoles, sont des fermiers riches, qui peuvent en grande partie se permettre de payer les prix du marché. De fait, on pense que de nombreux

fermiers ne paient absolument rien pour l'électricité, grâce au lobbying des hommes politiques locaux. On estime que l'électricité subventionnée pour les agriculteurs coûte à elle seule 6 milliards de dollars par an (deux fois les dépenses du gouvernement central pour la santé ou le développement rural) et que les subventions énergétiques totales s'élèvent à environ 20 milliards de dollars.¹⁰

Réformer une telle situation ne sera pas facile, tout particulièrement parce que le secteur énergétique indien en général est caractérisé par des monopoles dominés par l'État, une proximité qui rend plus probables les traitements spécifiques et les interférences avec des intérêts politiques particuliers.

Un ordre du jour incomplet pour la transparence et la participation

Quand l'engagement du secteur privé est devenu plus visible, comme dans l'extraction de pétrole et de gaz, des préoccupations ont émergé au sujet de profits excessifs générés par des contrats et procédures de concessions favorables et souvent loin d'être transparents.¹¹ Un ensemble de conditions similaires pouvait se remarquer au début de la réforme de l'électricité dans les années 90, quand les producteurs d'électricité indépendants et les sociétés d'approvisionnement ont bénéficié de conditions extrêmement généreuses leur permettant de recevoir des retours substantiels.¹²

Naturellement, la question est de savoir si de tels accords auraient pu être évités, étant donné les besoins du pays en infrastructures et l'échelle des investissements nécessaires. Le gouvernement a été obligé d'aller du côté de la générosité envers les investisseurs aux grandes poches afin de rendre leurs projets plus attractifs. Le manque de transparence dans l'attribution des contrats et les règles de supervision relativement laxistes restent cependant troublants.

Il est encourageant de noter qu'une analyse détaillée de la gouvernance

électrique en Inde a montré qu'un progrès significatif a été fait pour ouvrir les décisions essentielles à plus d'examen public, même si beaucoup reste à faire. Les informations générales au sujet des réformes sont plus largement divulguées. Une transparence effective, une implication systématique du public et

une meilleure intégration des considérations environnementales dans la gouvernance électrique (toutes des conditions préalables pour des politiques climatiques redevables et inclusives) sont cependant loin d'être la réalité, comme le montrent les tableaux 2.2 et 2.3.

| Indicateur PP 14 : Qualité de la participation publique aux réformes ou décisions politiques | Inde Bas |
|---|---------------------|
| Notifications publiques | X |
| Registres publics de documents | X |
| Communication des décisions en moins d'un mois | X |
| Utilisation de divers outils de communication | X |
| Laps de temps adéquat pour la réflexion publique | X |
| Possibilités de consultation | X |
| Communication claire des résultats de la participation publique | X |
| Mise à la portée des communautés vulnérables | X |
| Indicateur PP 15 : Qualité de la participation des parties prenantes et de la réactivité du gouvernement | Bas |
| Qualité de la participation : | |
| Quantité des contributions | X |
| Étendue des contributions | X |
| Réactivité des responsables politiques : | |
| Notification de la participation publique par le gouvernement | X |
| Résumé de la participation publique | X |
| Réponse à la participation publique | X |

Tableau 2.2 Indicateurs de qualité de la participation en Inde

| Indicateur ESA 9 : Inclusion des considérations environnementales dans le processus de réforme sectorielle | Inde <i>Moyen-bas</i> |
|--|--------------------------|
| Inclusion des considérations environnementales dans les documents officiels, avant la réforme | X |
| Large structuration des questions environnementales | X |
| Accès aux documents | |
| Règles de confidentialité moins restrictives appliquées aux documents liés à la réforme | ✓ |
| Période de commentaire public adéquate | X |
| Effort pour atteindre les populations affectées et moins privilégiées | X |
| Mécanismes pour inciter à la participation publique | X |
| Disponibilité des commentaires du public | X |
| Communication sur la manière dont les participations publiques sont intégrées | X |

Source : Adapté de Smita Nakhooa et al., *Empowering People, A Governance Analysis of Electricity* (Washington, DC : World Resources Institute [WRI], 2007).

Tableau 2.3 Indicateur de l'inclusion des considérations environnementales dans le processus de réforme sectorielle en Inde

L'avenir : une raison d'espérer ?

Le gouvernement indien a récemment annoncé des plans pour réduire son intensité de carbone de 20 à 25 % d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 2005, ce qui indique des efforts intensifiés pour améliorer le rendement et promouvoir les énergies renouvelables. Parmi les propositions, on trouve : construire davantage d'installations éoliennes, solaires et géothermiques, étendre les transports publics et instaurer une taxe sur le charbon issu de la production

intérieure et de l'importation, qui apporterait de l'argent pour des technologies et énergies plus propres.

Malgré ces signes encourageants, l'expérience de l'Inde avec le MDP et les réformes de l'énergie indique que l'escalade des investissements liés à l'énergie apportera assurément nouvelles opportunités de recherche de profits. Il est par conséquent impératif que le cadre institutionnel soit amélioré et la supervision publique amplifiée.

Notes

1. Sudhir Chella Rajan est professeur à l'Indian Institute of Technology (l'Institut indien de technologie) de Madras.
2. Navroz K. Dubash, « Climate Politics in India: How Can the Industrialized World Bridge the Trust Deficit? », dans David Michel et Amit Pandya (eds), *India Climate Policy: Choices and Challenges* (Washington, DC: Henry L. Stimson Center, 2009), ch. 9 ; Gudrun Benecke, « Networking for Climate Change Agency in the Context of Renewable Energy Governance in India », article présenté lors la Conférence sur les dimensions humaines internationales du changement climatique, Amsterdam, 3 décembre 2009.
3. Pour une introduction sur le Mécanisme pour un développement propre et plus de détails sur son profil de risque de corruption, voir Lambert Schneider, section 4.3.
4. Gudrun Benecke, « Varieties of Carbon Governance: Taking Stock of the Local Carbon Market in India », *Journal of Environment and Development*, vol. 18 (2009), pp. 346–370.
5. Voir <http://cdm.unfccc.int/Statistics/index.html>.
6. Voir Lambert Schneider, section 4.3.
7. Navroz K. Dubash, « Climate Politics in India: How Can the Industrialized World Bridge the Trust Deficit? », dans David Michel et Amit Pandya (eds), *India Climate Policy: Choices and Challenges* (Washington, DC: Henry L. Stimson Center, 2009), ch. 9.
8. Ibid.
9. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Human Development Report 2007/2008: Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World* (New York: UNDP, 2008).
10. Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), *Reforming Energy Subsidies: Opportunities to Contribute to the Climate Change Agenda* (Nairobi: UNEP, 2008).
11. Ashok Sreenivas et Girish Sant, « Shortcomings in Governance of the Natural Gas Sector », *Economic and Political Weekly*, vol. 44 (2009), pp. 33–36.
12. Navroz K. Dubash et Sudhir Chella Rajan, « Power Politics: Process of India's Power Sector Reform », *Economic and Political Weekly*, vol. 36 (2001), pp. 3367–3390.

2.4.2

Les politiques climatiques en Chine

Un mouvement graduel vers plus d'ambition et de transparence, et un engagement citoyen naissant

Dieter Zinnbauer¹

Après plusieurs décennies de croissance économique rapide, d'urbanisation et d'industrialisation qui ont sorti plus de 200 millions de personnes de la pauvreté, la Chine a dépassé les États-Unis respectivement en tant que plus grand consommateur d'énergie et plus grand émetteur de gaz à effet de serre (GES) au monde respectivement en 2009 et 2007, plusieurs années plus tôt que ce qui était attendu.² De plus, on estime que la demande globale en énergie de la Chine devrait doubler d'ici 2030.³ Cette transformation a catapulté la Chine sur l'avant-scène de la politique internationale de changement climatique, bien que sa part d'émissions par habitant soit toujours très inférieure à celle des pays industrialisés, avec leur appétit vorace pour les modes de vie à haute intensité énergétique.

Constituant à présent avec les États-Unis le pivot des politiques climatiques mondiales, la Chine a montré son rôle de manière évidente pour la première fois lors des discussions de Copenhague en décembre 2009, en exprimant ses intérêts de manière plus affirmée et visible que jamais auparavant. Conséquence de ce positionnement renforcé, les intérêts et les acteurs qui façonnent la position et les politiques de la Chine en matière de changement climatique façonnent aussi les politiques climatiques internationales. Malgré des responsabilités morales et historiques très différentes, le calcul n'est pas sans rappeler celui du contexte américain : si des intérêts particuliers peuvent s'emparer des politiques climatiques au niveau national, il existe un risque réel qu'ils puissent faire la même chose au niveau mondial.

Espoirs et obstacles : la Chine peut-elle s'appuyer sur une base solide ?

Une préoccupation croissante au sujet de la sécurité énergétique, de la pollution et de l'impact du changement climatique sur l'économie et la société a poussé le gouvernement chinois à établir des cibles de réduction de l'intensité énergétique de 20 % entre 2006 et 2010. Cette cible a été soutenue par un éventail divers et croissant de projets énergétiques et environnementaux, des campagnes pour fermer ou moderniser les technologies de production dépassées, aux normes de consommation pour les véhicules et les appareils, à la réduction des émissions de GES rurales, en passant par les programmes d'économies d'énergie dans les foyers et le soutien du gouvernement aux technologies vertes par des tarifs subventionnés.

Ces efforts ont produit des résultats significatifs, bien que, au moment de la rédaction, lorsque l'économie a commencé à sortir de la crise financière, la Chine a de manière inattendue connu certaines difficultés à atteindre son objectif d'intensité énergétique. Entre 2000 et 2008, le pays a cependant plus que doublé sa capacité hydroélectrique, plus que quadruplé sa capacité d'électricité nucléaire et multiplié sa capacité éolienne par 30.⁴ La Chine est devenue le plus grand fournisseur au monde de certains types de panneaux et chaudières solaires, entre autres. Elle possède environ deux fois plus de capacité installée pour la production

d'énergie renouvelable que les États-Unis⁵, et c'est le plus grand investisseur mondial dans les énergies vertes avec 34,6 milliards de dollars en 2009 (près du double des États-Unis, classés seconds).⁶ De plus, le gouvernement envisage des expériences de programmes de taxe carbone ou d'échanges de carbone.

Lors de la CDP 16 à Cancún, la Chine a accepté oralement l'établissement d'un mécanisme de rapport international pour les émissions nationales. Un an auparavant à Copenhague, elle a également exprimé, entre autres aspirations, une intention de réduire ses émissions de CO₂ par unité de produit intérieur brut de 40 à 45 % d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 2005, et d'augmenter la part des énergies non-fossiles dans la consommation énergétique d'environ 15 % d'ici 2020.⁷

Les opinions diffèrent cependant sur le degré d'engagement réel se cachant derrière ces ouvertures. De nombreux observateurs ont été frustrés par ce qu'ils ont considéré comme une insistance improductive de la Chine pour éviter des cibles de réductions d'émissions absolues, ainsi qu'un mécanisme de notification et de vérification des émissions plus strict. D'autres pensent que ces initiatives et engagements sont le signe d'une réelle ambition et de concessions sur des principes importants qui avaient enlisé les négociations internationales,

notamment la précédente résistance à tout type d'objectif chiffré ou de mécanisme de notification international.

Les experts peuvent cependant se mettre d'accord sur un point : l'avenir des politiques climatiques de la Chine sera extrêmement difficile. Les fruits à portée ont déjà été cueillis. Les nouvelles promesses doivent être traduites en action effective, et les efforts futurs doivent être étendus encore plus loin pour concilier l'explosion prévue de la demande en énergie du pays avec les

exigences d'atténuation du changement climatique. Il est donc plus important que jamais d'examiner les possibilités pour la politique climatique chinoise de pouvoir résister à la manipulation politique des intérêts particuliers, et de renforcer la transparence, la redevabilité et l'engagement public puissent être renforcés. À première vue, un certain nombre de facteurs suggèrent que ces perspectives ne sont pas excessivement encourageantes.

Le pouvoir appelle le pouvoir : le poids des producteurs d'énergies à fortes émissions face aux institutions environnementales

Malgré des améliorations spectaculaires dans le développement des énergies vertes, la Chine continue à fortement dépendre du charbon, une source d'énergie particulièrement polluante, pour alimenter son développement rapide. Le pays détient 14 % des réserves de houilles connues dans le monde, et en 2009 le charbon comptait toujours pour 70 % de ses besoins énergétiques primaires, ce qui représente plus de 40 % de la consommation mondiale de charbon.⁸ Cette dépendance ne devrait pas baisser de manière significative dans un avenir proche. La part du gaz naturel, du nucléaire et des énergies renouvelables devrait augmenter, mais parallèlement, la Chine construit rapidement de nouvelles centrales alimentées au charbon pour répondre à une demande en énergie en forte hausse.

Par conséquent, les sociétés productrices de charbon et axées sur le charbon, qui ont œuvré pour ralentir les politiques vertes dans de nombreux pays, jouent un rôle central dans le futur énergétique de la Chine et risquent de pâtir de politiques climatiques ambitieuses.⁹ Ces incitations fortes à influencer la politique peuvent être aidées par un accès privilégié aux responsables politiques. Beaucoup de grands groupes industriels chinois ont été créés à partir de ministères du gouvernement, en tant que sociétés d'État, c'est pourquoi les grandes sociétés d'énergie bénéficient toujours de relations étroites avec les agences gouvernementales. Comme l'a remarqué un observateur vivant à Pékin, « pas besoin d'avoir recours à des lobbyistes, quand les discussions peuvent passer directement par le Parti ».¹⁰

A l'opposé des forces du charbon et de l'énergie, bien établies, on trouve les responsables environnementaux, qui sont encore entrain d'établir leur voix institutionnelle et la base de leur pouvoir. Ce n'est qu'au début des années 90 qu'il a été accordé à la principale agence environnementale chinoise des pouvoirs de mise en œuvre, et elle n'a obtenu le statut de ministère, en tant que Ministère

de la protection environnementale, qu'en 2008.¹¹ Ce ministère a été décrit comme étant en sous-effectif et en sous-financement.¹² De même, l'Administration nationale de l'énergie, qui est responsable de la coordination des politiques énergétiques, aurait une autorité insuffisante sur les puissantes entreprises d'État.¹³

Compétences fragmentées et politiques concurrentes

Because of China's uneven institutional landscape, policy-making on climate issues En raison de l'inégal paysage institutionnel chinois, le processus

politique concernant les questions climatiques est fragmenté, comme le montre le tableau 2.4.

| Responsabilité | Administration |
|--------------------------------|---|
| Macro-coordination et contrôle | Commission Nationale de Développement et de Réforme Ministère des Finances Ministère des Affaires étrangères |
| Contrôle de la pollution | Ministère de la Protection Environnementale |
| Industrie et construction | Ministère du Logement et du Développement Urbain et Rural Ministère de l'Industrie et des Technologies de l'Information |
| Transports | Ministère des Transports Ministère des Chemins de fer |
| Agriculture et foresterie | Ministère de l'Agriculture Administration nationale des Forêts |
| Développement industriel | Ministère des Finances Administration nationale des Impôts Commission Nationale de Développement et de Réforme Ministère de l'Industrie et des Technologies de l'Information Ministère de l'Agriculture |
| Technologie | Ministère des Sciences et Technologies Ministère de la Protection Environnementale Commission Nationale de Développement et de Réforme |

Source : Adapté de l'UNDP (2010).

Tableau 2.4 Administrations impliquées dans les politiques du carbone en Chine

Par conséquent, la législation énergétique de la Chine n'est pas totalement intégrée et elle reflète les intérêts des secteurs particuliers concernés. La Chine possède quatre lois partiellement cohérentes sur les économies d'énergies, mais elles coexistent avec une législation sur

l'électricité et le charbon qui est largement silencieuse sur les questions d'économies d'énergie et de réductions d'émissions, et qui est même considérée comme un obstacle pour la suite du développement des énergies vertes et des initiatives de rendement énergétique.¹⁴

Ambition centrale, discrétion locale

La division des tâches entre le gouvernement central et les gouvernements locaux complique encore la mise en œuvre de politiques du carbone, dans le contexte d'un système décentralisé qui confère des pouvoirs considérables en termes d'exécution et d'application des politiques de l'administration central aux autorités locales et régionales.

La gouvernance du changement climatique au niveau local n'implique pas seulement les agences de protection de l'environnement, mais aussi un éventail plus large d'acteurs, comme les commissions locales de développement et de réforme. Néanmoins, l'expérience de la protection de l'environnement au niveau local est un indice des difficultés à venir. Un manque de financement et de capacités constitue un premier obstacle à la mise en œuvre. Par exemple, la plupart des 145 centres de contrôle des économies d'énergie en Chine est considéré comme souffrant de faiblesses au niveau du personnel, des équipements et des spécifications opérationnelles.¹⁵

Encouragées par des règles plutôt imprécises de mise en œuvre, les autorités locales sont parfois réticentes à restreindre les activités des industries polluantes qui fournissent des emplois locaux, des revenus fiscaux et une croissance économique non négligeables, et les aident donc à obtenir de bons résultats pour ce qui continue d'être des indicateurs clés sur lesquels leur performance administrative est jugée.¹⁶ Les incitations à une exécution laxiste ou à une interférence directe avec les politiques environnementales sont même plus fortes quand les autorités locales ou les individus en leur sein possèdent directement des parts dans ces industries polluantes.¹⁷

De la même manière, les agences locales de réglementation, comme les bureaux de protection de l'environnement, peuvent être confrontées à d'importants conflits d'intérêts. Souvent sous-financées et manquant de personnel, elles sont généralement organisées comme des « petits coffres forts » (*xiao jinku*), des organisations hybrides qui sont censées faire du profit pour les gouvernements

locaux en vendant des services aux entreprises, tout en devant également superviser de manière indépendante ces mêmes entreprises qui sont leurs clientes.¹⁸

La difficulté pour mettre en œuvre les politiques carbone efficacement au niveau local est encore amplifiée par les mouvements récents des industries polluantes qui se délocalisent des régions les plus riches, où les capacités de mise

en œuvre augmentent graduellement, vers les provinces plus pauvres de l'intérieur, où les capacités et les ressources d'exécution sont moins adéquates.¹⁹

Tout cela ne présage rien de bon pour des politiques climatiques qui reflètent vraiment l'intérêt sociétal et qui soient mises en place efficacement sans interférence d'intérêts particuliers.

Des compétences fortes et une volonté de renforcer l'autorité environnementale et les incitations vertes

Note positive, de nombreux grands responsables chinois ont une formation d'ingénieur, de scientifique ou d'économiste et sont considérés comme ayant une solide compréhension des questions de changement climatique.

De plus, la reconnaissance croissante des questions de sécurité énergétique et de climat s'est traduite par un mouvement en 2010 du Conseil d'État, la plus grande institution de prise de décision en Chine, pour créer une Commission Nationale de l'Énergie présidée par le Premier Ministre Wen Jiabao. Cela peut être considéré comme un effort significatif pour assurer une voix plus autoritaire et une plus grande cohérence entre les politiques et les ministères concernés en rapport avec les problèmes de changement climatique.²⁰ De la même manière, le

Conseil d'État a été chargé de surveiller la conformité avec les règles d'intensité énergétique. Les responsables régionaux et locaux doivent remplir des rapports de progression tous les six mois, et reçoivent des augmentations de salaire et des promotions s'ils peuvent démontrer des progrès. L'accomplissement d'objectifs en matière de changement climatique est entré dans les évaluations de performances de certains responsables locaux, bien que la force de ces incitations soit questionnable, puisqu'elles cohabitent avec des critères de performance économique bien établis. De plus, Pékin recroise les nombres rapportés, et inspecte ponctuellement les grandes installations fortes consommatrices d'énergie.²¹

Une adoption croissante de la divulgation d'informations

Le Ministère de la protection environnementale recherche activement la divulgation des informations en tant qu'outil de régulation pour étayer ses pouvoirs de mise en œuvre. Il a publié un premier ensemble d'obligations de divulgations environnementales assez détaillées pour les départements de protection de l'environnement et des sociétés spécifiques le 1^{er} mai 2008, date d'entrée en vigueur du Code national d'accessibilité à l'Information du gouvernement.²² Ces réglementations exigent de publier proactivement des informations environnementales détaillées relevant de 17 catégories et de fournir une réponse en temps et en heure aux demandes publiques en matière d'informations environnementales.²³

Concernant l'objectif national de rendement énergétique, les dernières performances sont publiées annuellement sur le site officiel de la Commission nationale de développement et de

réforme. Cependant, la transparence complète et réelle est encore souvent entravée par un manque de capacités, une production et un suivi des données fragmentés, une redevabilité limitée de la part des responsables locaux et l'imprécision de certaines directives. Un an après la mise en place de ces régulations par le Ministère de la protection environnementale, une étude a révélé que les niveaux de conformité moyens étaient faibles pour 113 départements municipaux de protection de l'environnement.²⁴ Mais certains exemples positifs illustrent ce qui peut être accompli. En 2008, la ville de Ningbo, qui a atteint le plus haut rang en matière de divulgation des informations, a publié sur son site web plus de 600 documents sur la mise en œuvre des politiques environnementales, dont toutes les plaintes reçues et la progression de leur traitement.²⁵

Ouvrir les portes : une plus vaste implication du public et la reconnaissance des ONG environnementales

Le fait que Ningbo ait même pu publier des informations sur les plaintes atteste d'une ouverture graduelle de la prise de décision environnementales et du processus de mise en œuvre à une plus grande implication du public. Des auditions publiques des évaluations

d'impact environnemental sont organisées pour certains types de projets.²⁶ De plus, ces dernières années, les versions préliminaires de certaines lois liées à l'énergie (et au climat) ont été publiées en ligne à l'avance, et les commentaires publics sollicités via

e-mail, bien que les détails du processus de discussion et de prise de décision n'aient pas été révélés.

Malheureusement, des manques persistants pour une transparence environnementale réelle et des informations limitées sur les procédures et délais de participation font qu'il est difficile pour le public de participer d'une manière qui ait du sens.²⁷ De plus, les dispositions de participation publique sont généralement moins développées pour les problèmes relevant du climat que pour les préoccupations environnementales traditionnelles.

Malgré ces obstacles, les ONG environnementales étendent avec précaution leur engagement, sur des problèmes allant de la prise de conscience de la responsabilité environnementale et du travail avec les responsables locaux et les communautés sur les contrôles de pollution, à l'évaluation de la conformité avec les règles de divulgation en passant par l'aide aux victimes. Près de 3 500 ONG chinoises sont officiellement enregistrées en Chine, et des ONG environnementales internationales, dont

Greenpeace et le WWF, ont été graduellement accueillies depuis le milieu des années 80 pour entreprendre des projets, y compris des initiatives conjointes avec les groupes locaux sur les problèmes liés au climat.²⁸

Bien que les ONG doivent naviguer entre les lourdes règles d'enregistrement, les problèmes de financement et les sensibilités politiques, elles assument un rôle croissant en contribuant à rendre les politiques environnementales et climatiques plus ouvertes et redevables en Chine.

Notes

1. Dieter Zinnbauer travaille sur les nouvelles questions politiques pour Transparency International. Cet article a été considérablement enrichi par la contribution de Jie Yu, ancien chef du Programme sur les politiques et la recherche du Climat group, et actuellement analyste politique indépendant sur le climat.
2. *Wall Street Journal* (US), « China tops US in energy use », 18 juillet 2010.
3. Deborah Seligsohn et al., *CCS in China: Toward an Environmental, Health, and Safety Regulatory Framework* (Washington, DC: World Resources Institute [WRI], 2010).
4. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *China Human Development Report 2009/10: China and a Sustainable Future: Towards a Low Carbon Economy and Society* (Beijing: UNDP, 2010).
5. Jennifer L. Turner, « China's green energy and environmental policies », témoignage apporté devant la Commission d'évaluation économique et sécuritaire États-Unis/Chine, 8 avril 2010.
6. Pew Charitable Trusts, *Who's Winning the Clean Energy Race? Growth, Competition and Opportunity in the World's Largest Economies* (Washington, DC: Pew Charitable Trusts, 2010).
7. Rob Bradley, Institut mondial des ressources, témoignage apporté devant la Commission d'évaluation économique et sécuritaire États-Unis/Chine sur les politiques énergétiques vertes en Chine, 8 avril 2010.
8. *Wall Street Journal* (18 juillet 2010).
9. Point positif, certaines sociétés de ce secteur, en Chine et ailleurs, ont commencé à explorer les possibilités énergétiques vertes, un changement qui – si l'on est optimiste – peut, au moins sur le long terme, réorienter leurs intérêts vers une position plus écologique.
10. *Christian Science Monitor* (US), « China confronts global warming dilemma », 12 novembre 2009.
11. *Wall Street Journal* (18 juillet 2010).
12. PNUD (2010).
13. Seligsohn et al. (2010).
14. Ibid.
15. Ibid.
16. Mark Wang et al., « Rural Industries and Water Pollution in China », *Journal of Environmental Management*, vol. 86 (2008), p. 648.
17. Seligsohn et al. (2010); PNUD (2010).
18. Miriam Schröder, « Challenging the "public" versus private' dichotomy of environmental governance – lessons learned from the Chinese handling of the international clean development mechanism (CDM) », article présenté lors de la Conférence d'Amsterdam sur les dimensions humaines internationales du changement climatique, 1–4 décembre 2009.
19. PNUD (2010).
20. Seligsohn et al. (2010).
21. ChinaFAQs, « China's measurement and compliance initiatives », 22 octobre 2009, www.chinafaqs.org/library/chinafaqs-chinas-measurement-compliance-initiatives.
22. Barbara A. Finamore, « Transparency in China: implications for the environment and climate change », témoignage apporté devant la Commission exécutive du Congrès américain sur la Chine, à l'occasion de la table ronde sur la transparence de la protection de l'environnement et du changement climatique en Chine, 1^{er} avril 2010.
23. PNUD (2010).
24. *The China Blog, Time* (US), « Franz Kafka's China, No.237 », 4 juin 2009.
25. ChinaFAQs (2009).
26. PNUD (2010).
27. Seligsohn et al. (2010).
28. PNUD (2010).

2.5

Les politiques climatiques en Autriche

Une faible redevabilité pour une lente progression

Shahanaz Mueller¹

L'Autriche s'est engagée dans le cadre du Protocole de Kyoto et les accords relatifs sur le partage des tâches dans l'UE à réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) de 13 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2012. Comme d'autres pays de l'UE, elle a de plus proposé d'étendre ces engagements dans le cadre de l'Accord de Copenhague à une réduction de 20 % d'ici 2020 (30 % si d'autres pays développés prennent de telles mesures).

Une série de lois et de politiques a été conçue en Autriche pour rendre ces objectifs possibles, centrée autour d'une stratégie climatique élaborée en 2002 et étendue en 2007.

Le succès de ces mesures est cependant insuffisant. La cour d'audit autrichienne (Rechnungshof) a sonné l'alarme en déclarant que la performance de l'Autriche en 2008 montrait un retard significatif de 25 % et que le pays était également susceptible de ne pas atteindre ses objectifs de Kyoto si les efforts actuels n'étaient pas renforcés.²

Les observateurs des organisations non-gouvernementales (ONG) confirment ce tableau. L'Autriche s'est distinguée par ses performances particulièrement mauvaises dans les tendances d'émissions dans l'Indice Germanwatch 2010 de Performance face au Changement climatique. Sa performance globale a été classée dans le tiers inférieur des pays de l'UE, et l'indice a noté un contraste particulier entre les politiques et les résultats réels.³

En résumé, l’Autriche est en retard en ce qui concerne ses engagements climatiques, et un certain nombre de problèmes de gouvernance handicapent sa progression vers des politiques climatiques plus efficaces.

La stratégie climatique autrichienne : coordination limitée et visées imprécises

La Stratégie de Changement climatique 2008–2012 de l’Autriche, la pierre angulaire de son cadre de politique climatique, a montré de sérieux défauts dans son élaboration. La mise en œuvre de cette stratégie n’est pas dévolue qu’au gouvernement fédéral, elle nécessite aussi l’implication active des États autrichiens. Malheureusement, l’idée d’un plan de mise en œuvre global est largement absente, et il manque des dispositions plus spécifiques pour les États et les communautés municipales sur une durée étendue.⁴

De la même manière, le fait de fixer des objectifs de réduction et de désigner des acteurs responsables n’est pas assez spécifique pour générer une véritable redevabilité et une pression pour la réforme. Il ne suffit pas de simplement déclarer si le gouvernement fédéral, les États, ou les entreprises, sont responsables d’actions spécifiques. Cela laisse ouverte la question de qui est responsable si la mise en œuvre de la stratégie est défectueuse, ou si les objectifs de réduction d’émissions ne sont pas atteints. Plus généralement, ni les responsabilités de supervision, les mécanismes de révision et d’évaluation des progrès, ni les sanctions ne sont suffisamment détaillés.⁵

Réunies, ces inadéquations ne laissent aucun doute sur le fait que cette stratégie est en fait une déclaration d’intention politique qui ne prend pas sérieusement en compte les mécanismes et les responsabilités pour une application effective. Une loi promulguée en 2008 pour la modernisation écologique (Ökologisierungsgesetz) va vers la concrétisation de certaines mesures, mais elle pourrait être arrivée trop tard pour que l’Autriche puisse tenir ses engagements climatiques.⁶

Financement des projets climatiques : des dépenses sans direction claire

Une clarté limitée a également entravé le déboursement du financement des projets. Un fond de 500 millions d’euros pour le climat et l’énergie a été fondé, qui a consacré quelque 121 millions d’euros en 2009 au soutien du rendement énergétique, des énergies renouvelables et autres mesures liées au climat. Avec autant d’argent en jeu, l’initiative a attiré une attention publique considérable, et le verdict est plutôt négatif.⁷ Même six mois après sa création, un document de planification stratégique, un plan de développement régional et un programme annuel manquaient toujours.⁸

Les observateurs se sont plaints d'un manque de directives pour le déboursement des fonds.⁹ La disponibilité des informations sur les impacts et l'efficacité réels des activités financées a également été jugée insuffisante. Tout cela augmente les risques que ce programme de financement à large échelle finisse par bénéficier à différents groupes d'intérêts au lieu de développer les énergies renouvelables.¹⁰

Résultats des projets : peu de suivi et de redevabilité

Améliorer le rendement énergétique des bâtiments est un élément essentiel de la politique climatique autrichienne, cependant la Cour d'Audit a déploré, dans une évaluation sévère, que les cibles de réduction concrètes ne soient pas atteintes, les directives pas coordonnées et qu'un système efficace de contrôle ne soit pas mis en place.¹¹

Une situation similaire s'est révélée au sujet d'un autre instrument clé de la stratégie climatique autrichienne. Les taxes plus élevées sur les carburants fossiles ont rapporté 391 millions d'euros de revenus supplémentaires en 2008, destinés aux projets climatiques et d'infrastructures. La Cour d'Audit a cependant découvert qu'aucune directive spécifique n'était mise en place pour assurer que seuls les projets climatiques qualifiés puissent en bénéficier. Il n'y a eu aucune transparence, ni au sein des autorités ni envers le public, concernant les projets qui ont été financés. Aucun objectif spécifique n'a été fixé, et aucun mécanisme de suivi du fonctionnement et de l'efficacité des projets n'a été mis en place.¹²

À court de temps pour les réformes ?

L'échec de l'Autriche à traduire ces engagements en réelles performances en matière de réduction d'émissions indique très clairement un manque de transparence et de redevabilité qui handicape la mise en œuvre de ses politiques d'atténuation climatique. Les problèmes sont encore pires du côté de l'adaptation, pour laquelle il n'existait même pas de programme ou de stratégie nationale fin 2007.¹³

Il reste peu de temps pour rectifier cette situation et mettre en œuvre des politiques climatiques avec des dimensions de gouvernance plus fortes qui les protègent du détournement par des groupes d'intérêts spéciaux, assignent des responsabilités claires et contrôlent les performances de manière redevable et transparente. Cela seul pourra aider l'Autriche à éviter des sanctions pour ne pas avoir tenu ses engagements, sans mentionner les coûts potentiels pour l'économie, la société, et pour le monde entier.

Notes

1. Shahanaz Mueller travaille pour Deloitte Forensic & Dispute Services en Autriche (bureau de Vienne). Cet article reflète uniquement son point de vue personnel.
2. Der Rechnungshof, « Bericht des Rechnungshofes », Reihe BUND 2008/11, novembre 2008 ; Parlament – Republik Österreich, « EU-Finzen und Klima-Maßnahmen auf dem Prüfstand des RH-Ausschusses », Parlamentskorrespondenz n° 24, 21 janvier 2010.
3. Germanwatch, *The Climate Change Performance Index: Results 2010* (Bonn: Germanwatch, 2009).
4. Commentaire de Thomas Weninger, secrétaire général, Ligue des villes autrichiennes (Österreichischer Städtebund), mars 2007 ; Wirtschaftskammer Österreichisch, « Strategie zu Erreichung des Kyoto Zieles 2008/2012 » [« Stratégie pour atteindre les objectifs de 2008/2012 »], à l'adresse wko.at/up/enet/stellung/kyotostell.htm ; commentaire de Josef Plank, membre d'un gouvernement provincial.
5. Der Rechnungshof (novembre 2008), p. 29 ; commentaire de Thomas Weninger, secrétaire général, Ligue des villes autrichiennes (Österreichischer Städtebund), mars 2007.
6. Der Rechnungshof (novembre 2008).
7. ORF (Autriche), « 500 Millionen – keiner weiß, was geschieht », 17 mai 2008, à l'adresse salzburg.orf.at/stories/276264/ ; APA-OTS (Autriche), « ÖAMTC: Wo bleibt die Transparenz beim Klimafonds? », 4 avril 2008.
8. Stratégie autrichienne de lutte contre le changement climatique 2008–2012, p. 54 ; Die Umweltberatung, « Österreichische Klimaschutzstrategie », 12 octobre 2010, à l'adresse www.umweltberatung.at/start.asp?ID=9363 ; Bundesarbeitskammer Österreich: Anpassung der Klimastrategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Ziels 2008–2012, Präsident Herbert Tumpel ; Klima- und Energiefonds, « Klima- und Energiefonds Presseinformation », 6 décembre 2007 ; Der Rechnungshof (novembre 2008), p. 5.
9. ORF (17 mai 2008).
10. Der Rechnungshof (novembre 2008), p. 41.
11. Parlament – Republik Österreich (21 janvier 2010).
12. Der Rechnungshof, « Bericht des Rechnungshofes », Reihe BUND 2010/7, juin 2010.
13. Der Rechnungshof (novembre 2008).

PARTIE 3

**Éléments clés pour
construire l'intégrité dans
la prise de décision**

3.0

Éléments clés pour construire l'intégrité dans la prise de décision

Cette partie présente certains des principes et éléments clés qui doivent être en place pour permettre l'existence de ce que l'on pourrait appeler un système d'intégrité de la gouvernance climatique, un réseau de vérifications et d'équilibres interconnectés qui protègent contre la corruption et l'abus d'influence. Les contributions à ce chapitre situent un tel système dans le contexte des normes, pratiques et expériences des cadres de gouvernance et régimes environnementaux qui y sont liés, nous permettant de tirer des leçons et d'évaluer la gouvernance climatique par rapport à des normes et idées importantes déjà établies. Les chapitres suivants sont axés sur la manière dont ces principes sont appliqués concrètement en matière de politiques d'atténuation et d'adaptation.

L'intégrité scientifique est le premier élément d'une architecture d'intégrité pour la gouvernance climatique. Toute politique climatique commence par la science du changement climatique ; et la sauvegarde de l'indépendance, de l'intégrité et de la confiance en la science est une condition préalable fondamentale pour la légitimité et l'efficacité de la mise en œuvre d'une politique climatique. Comment se comporte la science du climat à cet égard, maintenant que le déni catégorique du changement climatique est devenu moins soutenable ? Comment les conclusions scientifiques s'adaptent-elles à une attention publique sans précédent, comme le prouvent les plus de 90 000 commentaires reçus par le Quatrième Rapport d'évaluation ?¹ Sheila Jasanoff aborde cette question et montre qu'il reste une grande marge d'amélioration.

Peter Haas développe le rôle pivot des preuves et des informations en tirant des leçons des autres régimes. Il revoit les connaissances tirées de trente ans d'expérience de gouvernance environnementale multilatérale pour nous aider à mieux comprendre comment l'information soutient les régimes efficaces et dans quelles conditions elle

peut au mieux remplir cette fonction : des leçons importantes pour l'élaboration actuelle et future de la gouvernance climatique.

En suivant une démarche comparative similaire, Michael Stanley-Jones traite des principes de transparence, de participation et de justice environnementale tels qu'ils sont articulés dans la Convention d'Aarhus, qui est largement considérée comme un standard en matière d'accès aux informations environnementales et aux normes de participation dans ce domaine. Stanley-Jones étudie également dans quelle mesure la convention elle-même pourrait être applicable aux politiques climatiques et fournir ainsi un bloc de construction direct pour l'intégrité dans la gouvernance climatique.

Les sommets mondiaux sur le climat ont sans doute suscité plus d'attention publique et de couverture des médias que tout autre processus de prise de décision environnementale avant eux. Cependant, cette visibilité inégalée se traduit-elle aussi par une transparence et une participation effective similaires? Gareth Sweeney cherche à répondre à cette question en étudiant la manière dont la participation publique aux processus connexes de la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC) peut être comparée aux pratiques établies dans d'autres institutions internationales... avec des résultats assez surprenants.

Mesurer et étalonner les performances des pays et des autres parties prenantes à l'égard des politiques climatiques, ainsi que la force du système de gouvernance qui les étaye est un autre élément essentiel pour créer une redevabilité en matière de résultats de la politique climatique. De nombreuses évaluations de performance et de nombreux classements ont été élaborés pour les questions environnementales et une nouvelle fournie d'indice est en cours d'élaboration pour les politiques climatiques. Daniel Abreu, dans sa contribution, enquête sur ce paysage d'indices de performances. Il cherche à savoir si et dans quelle mesure les principaux indices utilisés prennent en compte les facteurs de gouvernance, mettant ainsi en lumière les manques importants et les priorités de développement futures pour évaluer la performance des politiques climatiques.

Clôturant cet examen comparatif des principes et caractéristiques essentiels pour la gouvernance climatique, Anthony Giddens nous présente un article rafraîchissant. Il offre une vision audacieuse d'une possible trajectoire de développement pour la gouvernance climatique, suite au quasi-gel des négociations à Copenhague. Cette contribution peut aussi fournir un regard sur la manière dont l'architecture d'intégrité pour les politiques climatiques pourrait évoluer pour répondre aux politiques climatiques à l'avenir.

Notes

1. Conseil Inter-académique, « Climate Change Assessments: Review of the Processes and Procedures of the IPCC », 30 août 2010.

3.1

Science du climat

Le monde pour jury

Sheila Jasanoff¹

En novembre 2009, des pirates informatiques ont provoqué ce qui semblait être un vent de transparence soufflant sur la science. Des centaines de courriels privés et des milliers de documents ont été piratés sur les serveurs de l'University of East Anglia's Climate Research Unit, un des centres de science du climat les plus respectés au monde. Alors que les autorités universitaires ont crié à l'injustice et insisté sur la nature illégale de cette divulgation, les « climat-sceptiques » se sont réjouis du fait que les preuves, selon eux, montraient une collusion entre les scientifiques pour exagérer le dossier du changement climatique provoqué par l'homme. Les médias, toujours à l'affût de scandales en haut lieu, ont rapidement surnommé cet épisode « Climategate », allusion à la divulgation des sales affaires de la Maison Blanche sous le président Richard Nixon. La transparence forcée dans ce cas a eu pour effet pervers de saper des années de recherche d'un consensus scientifique difficilement atteint sur un sujet d'importance crucial pour la survie humaine sur cette planète.

Les dommages causés par ces divulgations soulignent pourquoi la transparence, dans son sens conventionnel, ne suffit pas à la science du climat ou à la politique climatique. Pour empêcher la corruption des connaissances scientifiques pour la politique mondiale, nous avons besoin de davantage que la simple possibilité de regarder derrière la façade des affirmations des experts, dans la science en progression. Nous avons aussi besoin de ressources conceptuelles pour comprendre ce que nous voyons quand les rideaux du pouvoir, scientifique ou politique, sont tirés. Par rapport à la science, nous avons besoin d'outils pour distinguer les désaccords légitimes de la corruption illégitime, et pour poser les bonnes questions.

Il importe, pour commencer, de savoir si les désaccords sont nés au sein de l'entreprise scientifique ou hors de celle-ci. À cet égard, les événements de 2009 n'avaient qu'un rapport lointain avec les années 90, quand le lobby du carbone

embauchait plus ou moins ouvertement les scientifiques pour remettre en cause les preuves de plus en plus nombreuses que les émissions de gaz à effet de serre provenant des activités humaines contribuaient à une augmentation des températures mondiales. Dans cette phase de la controverse climatique, des scientifiques soigneusement choisis étaient payés pour instaurer le doute. Un certain financement industriel du scepticisme climatique semble se poursuivre, quoique de manière moins directe.² Un héritage pernicieux de la période précédente reste cependant la politisation de la science du climat elle-même. Dans ce contexte, les courriels piratés semblent révéler un type de plaidoyer différent, la défense d'idées et d'interprétations, et ce pas seulement pour satisfaire des sponsors financiers. Les messages mettent en avant des scientifiques fièrement agrippés à leurs interprétations favorites des données, et pas à l'abri d'une joie mauvaise quand leurs adversaires subissent des coups durs.

Les historiens et les sociologues nous disent que débats passionnés et opinions farouches font partie du cours normal de la science ; mais faut-il que nous nous inquiétions d'un tel zèle lorsque la science doit servir la politique ? Les passions, y compris la passion de la vérité scientifique, peuvent-elles corrompre ?

Jusqu'à il y a un demi-siècle, la réponse à ces deux questions aurait été « non ». Les scientifiques étaient considérés comme leurs propres meilleurs juges et critiques, assurant le contrôle de la qualité par la revue par les pairs, la publication, la réplique, le financement concurrentiel et les grandes récompenses, comme les Prix Nobel, pour l'excellence démontrée. Avec autant de garde-fous, la science était largement considérée comme incorruptible. Par ailleurs, à la fin, la nature était toujours là comme arbitre final : les fausses proclamations finissaient par être écartées par le refus de la nature de se comporter comme prédit. L'État soviétique sous Joseph Staline n'a pas pu faire pousser ses cultures conformément aux proclamations optimistes de Trofim Lysenko.

Cependant, alors que les besoins de science de la société ont augmenté, les mécanismes assurant un savoir fiable se sont à certains égards affaiblis. Aujourd'hui, nous avons besoin d'une approche mieux répartie et plus participative de la gestion de la science, qui engagerait les scientifiques, les gouvernements et le public dans une entreprise commune de construction responsable des savoirs. Il y a trois bonnes raisons pour lesquelles un système plus complexe de redevabilité doit être mis en place, et elles s'appliquent toutes vigoureusement à la science du climat.

Tout d'abord, les scientifiques ne sont plus (s'ils l'ont jamais été) des chercheurs désintéressés en quête de savoir ésotérique. Les sociétés modernes exigent que leurs scientifiques soient guidés par les fins, et que leur expertise soit utilisable. Les gouvernements soutiennent généreusement la science et encouragent les scientifiques à chercher des opportunités de breveter et de faire profit de leur travail. La raison est

que ces incitations servent finalement le bien public, en traduisant les découvertes en laboratoire en inventions et solutions qui soutiennent la croissance économique ou répondent à d'autres besoins sociaux. Les scientifiques qui réussissent attirent l'attention des médias et souvent profitent des retombées matérielles autrefois réservées aux hommes politiques, aux stars de cinéma et aux magnats des affaires. Travaillant en plus étroite collaboration avec les dirigeants politiques, la communauté de la science du climat a appris à naviguer dans le monde politique, en se frayant en chemin parmi les présidents et les ministres, et en faisant campagne pour que ses découvertes soient plus largement entendues. En effet, dans le monde industrialisé, l'attractivité du conseil scientifique en tant que voie de carrière s'est fortement développée. En bref, la science est devenue un autre aspect de la politique.

Ensuite, de nombreux sujets traités par la science exigent des formes de travail qui ne se prêtent pas facilement à l'autocorrection. Les connaissances utilisées en politique naissent généralement de collaborations interdisciplinaires dans lesquelles les méthodes et les critères de contrôle qualité ne sont pas bien établis à l'avance mais émergent plutôt d'une dynamique d'enquête et d'évaluation. Cela peut entraîner une mauvaise compréhension du public et une éventuelle corruption, puisque seules les personnes au cœur des communautés techniques concernées peuvent véritablement apprécier pourquoi des choix ont été faits dans une direction et pas dans une autre. Il n'existe pas de juge externe vers qui les conflits peuvent être dirigés, ou qui puisse jouer le rôle d'arbitre impartial en cas de désaccords. Par conséquent, un organisme tel que le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) peut avoir d'immenses difficultés, comme en a de fait rencontrées le GIEC, à assurer que ses rapports subissent une révision par les pairs complète. Néanmoins, la critique par les pairs pourrait ne jamais convaincre les sceptiques externes puissants que les conclusions du GIEC n'étaient pas seulement le consensus d'une élite très réduite. C'est une leçon importante à tirer du « Climategate ».

Troisièmement, on ne peut plus attendre que la nature joue le rôle de correcteur opportun lorsque le jugement humain échoue. C'est en partie parce qu'au milieu du vingtième siècle, les sociétés humaines sont passées d'une posture préventive à une posture précautionneuse en ce qui concerne bon nombre de nos attentes politiques. Par exemple, il n'est plus acceptable d'attendre que les menaces environnementales soient imminentes ou que des personnes soient visiblement touchées pour entreprendre des actions de protection. Les coûts seraient trop élevés : pertes massives de vies, dommages de biens incalculables, pandémies et, dans le cas du changement climatique, remise en cause même de la survie humaine. Cependant, comme la politique environnementale passe d'une position réactive à une position d'anticipation, il devient plus difficile de juger si les scientifiques crient au loup, si leurs prédictions

sont assez exactes et si les ressources publiques sont bien ciblées vers les besoins les plus urgents.

Si nous ne pouvons pas compter sur l'auto-surveillance de la science ou la régulation bénigne de la nature, pouvons-nous assurer l'intégrité des savoirs concernant des problèmes mondiaux urgents comme le changement climatique ? La voie la plus prometteuse consiste à élargir les cercles de redevabilité au sein desquels le jugement scientifique doit faire ses preuves. Elle doit remplacer le simple voyeurisme, déclenché par une divulgation malveillante, par des possibilités systématiques de critique raisonnée et de discernement informé.

Les systèmes légaux et administratifs nationaux ont élaboré de nombreux mécanismes permettant au public d'interroger les scientifiques qui conseillent les gouvernements : auditions, consultations, liberté d'information, possibilité de contester les résultats et de demander des explications, et même des poursuites judiciaires pour usage impropre des connaissances. Ces processus ne cherchent pas à établir une vérité unique ou à éliminer tous les désaccords. Ils assurent plutôt que les experts sont honnêtes, qu'ils représentent de manière juste le spectre des doutes et incertitudes et qu'ils sont techniquement compétents pour lire la nature. Plus important, les bonnes procédures administratives sont des routes à double sens grâce auxquelles le public peut apporter ses informations et analyses aux sièges du pouvoir, en sachant que les arguments raisonnables doivent être entendus et qu'il faut y apporter des réponses, de manière respectueuse.³

Pour le moment, au niveau mondial, de tels mécanismes sont faibles ou inexistants, bien que leur nécessité soit réellement cruciale. Des organismes tels que le GIEC doivent trouver ou inventer des procédures pour permettre à leur jugement d'être publiquement éprouvés, non seulement en substance mais aussi dans leur processus. Une multitude d'évaluations récentes et complètes du GIEC comme de l'incident de l'University of East Anglia rejettent les charges de manipulation et de manque d'intégrité de la part des différents scientifiques, mais soulignent également cette demande pour plus d'attention aux processus : une communication plus proactive et régulière des sources de données, une culture de la transparence plus forte, et une meilleure capacité à répondre aux commentaires publics pendant le processus de revue par les pairs.⁴ Ces recommandations vont dans la bonne direction pour répondre à la demande de redevabilité en science du climat, mais elles doivent être renforcées. La revue scientifique par les pairs, bien qu'ouverte et transparente, ne remplace pas une participation citoyenne informée dans toutes les phases de la production des savoirs, pas seulement en aval de la phase de revue technique de documents de consensus déjà rédigés.

Pour résumer, l'intégrité de la science du climat est une question de foi plus que de vérité : elle nécessite de croire que les meilleures personnes utilisent leur meilleur jugement dans leur quête des meilleures connaissances disponibles. C'est seulement si les scientifiques du climat peuvent convaincre le jury mondial qu'ils répondent à ces critères que leur production sera au-dessus de la malveillance des hackers et des « négationnistes », et prouvera qu'ils offrent un savoir fiable pour gouverner la planète.

Notes

1. Sheila Jasanoff est professeur de science et technologie Pforzheimer au *John F. Kennedy School of Government* de l'université de Harvard.
2. Voir par exemple, *Mother Jones* (US), « Most credible climate skeptics not so credible after all », 26 février 2010 ; *Guardian* (UK), « ExxonMobil continuing to fund climate sceptic groups, records show », 1^{er} juillet 2009 ; et *The New Yorker* (US), « Covert operations », 30 août 2010.
3. Pour plus de détails sur ces arguments, voir Sheila Jasanoff, *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990).
4. Pour East Anglia, voir la Chambre des communes du Royaume-Uni, « The disclosure of climate data from the Climatic Research Unit at the University of East Anglia », Huitième rapport de session 2009-10, Comité de la science et de la technologie, 31 mars 2010 ; sur le GIEC, voir l'Agence néerlandaise pour l'évaluation de l'environnement, *Assessing an IPCC Assessment: An Analysis of Statements on Projected Regional Impacts in the 2007 Report* (The Hague: Netherlands Environmental Assessment Agency, 2010) et le Conseil Inter-académique, *Climate Change Assessments: Review of the Processes and Procedures of the IPCC*, exemplaire de prépublication (Amsterdam: InterAcademy Council, 30 août 2010).

3.2

Rendre la gouvernance climatique responsable

Réflexions sur ce que l'on peut apprendre de la gouvernance environnementale mondiale

*Peter M. Haas*¹

Après plus de trente ans d'expérience de gouvernance environnementale multilatérale, il est à présent possible d'évaluer certaines hypothèses communes et de tirer des leçons sur ce qui fait une gouvernance environnementale internationale (GEI). On peut parvenir à trois grandes conclusions sur la nature de la GEI.²

Premièrement, de multiples acteurs sont impliqués dans la gouvernance environnementale. Les États ne sont plus la seule source légitime d'autorité dans ce domaine. Ils partagent maintenant ce rôle et les attentes au sujet de leur comportement avec le secteur privé, la société civile, les réseaux scientifiques (les communautés épistémologiques) et les organisations internationales.³

Deuxièmement, la gouvernance englobe un certain nombre de composantes discrètes. Elle peut être divisée en catégories analytiques : établissement des priorités, réglementation après négociation et application/conformité.

Troisièmement, l'information utilisable est un élément vital de la gouvernance environnementale. Alors que la majorité des recherches d'informations est destinée à établir les priorités, les informations utilisables sont aussi importantes pour contribuer à une réglementation forte et à la conformité/application pour ces trois composantes.

Information et apprentissage social/établissement des priorités

De nombreux hommes et décideurs politiques et responsables du secteur privé ignorent les effets sur l'environnement de leurs activités, et ne savent pas bien quelles

politiques atténueront le mieux (ou permettront au mieux de s'adapter à) ces menaces environnementales.

Face à des choix (s'occuper par exemple de l'ozone stratosphérique, des pluies acides en Europe et des sources terrestres de pollution marine), le fait de fournir des informations utilisables a permis un certain apprentissage social. Les dirigeants et les gouvernements ont reconnu que leurs objectifs traditionnels de politique étrangère étaient sévèrement handicapés par la dégradation environnementale hors des frontières de leur territoire, et qu'ils dépendaient des informations d'experts sur la manière dont la dégradation de l'environnement mondial affectait le bien-être national. En réponse, ils ont inclus dans leurs objectifs nationaux la promotion de l'intégrité écologique et du développement durable.

Information et décisions négociées

Les acteurs ne connaissent souvent pas ou mal les choix ou les politiques que les autres acteurs sont susceptibles de suivre : l'action collective est donc difficile sans confiance vis-à-vis de ces caractéristiques stratégiques.

Pour que les gouvernements soient prêts à conclure des accords légaux contraignants, il faut qu'ils soient convaincus que ces accords soient susceptibles de leur bénéficier, et que les autres soient aussi prêts à s'engager de la même manière. Par conséquent, les informations utilisables sont extrêmement précieuses pour les preneurs de décision et les négociateurs, non seulement pour clarifier leurs propres intérêts mais aussi pour mieux comprendre le comportement probable des autres.

Information et conformité/application

Une gouvernance effective nécessite que les États convertissent leurs obligations internationales en loi nationale (conformité) et qu'ils fassent appliquer ces engagements par leur société (application).

Les personnes en charge de l'accélération de la transition vers une économie post-carbone ont besoin d'informations précises sur le comportement des marchés dans les pays producteurs de gaz à effet de serre clés. Qui finance les projets verts ? Les technologies vertes et les projets de réductions d'émissions fonctionnent-ils comme promis ? Ces informations sont précieuses pour les entreprises qui prennent des décisions à court terme en matière de choix technologiques.

Le rôle vital que jouent les acteurs non-étatiques dans l'application sur le terrain a également été confirmé. Des relations antagonistes structurées entre les corporations multinationales et la société civile créent le contexte dans lequel les entreprises sont tenues pour responsables de leurs activités par le biais des pratiques de « désignation

et de dénonciation « (naming et shaming) des organisations non-gouvernementales (ONG), tandis que les entreprises vertes sont reconnues et peuvent potentiellement gagner des parts de marché.

L'expérience montre que les informations concernant la malfaisance résonnent plus fortement auprès des consommateurs quand les engagements concernés sont formulés par le biais de partenariats entre la société civile et le secteur privé, plutôt que par le secteur privé seul.⁴

Qu'est ce qui rend une information utilisable ? Qualité et légitimité

L'une des principales leçons tirées est que l'information, pour remplir ses multiples fonctions dans la GEI, doit être exacte, légitime et opportune.⁵

Pour un établissement efficace des priorités, les informations concernées doivent avoir trait aux menaces réelles et ne pas répondre prématurément à de fausses alertes. Dans la GEI, cela implique généralement la communication par les communautés scientifiques transnationales, organisées en réseaux de recherche, et le contrôle par les organisations internationales.⁶ Pour le changement climatique, cela a largement été du ressort du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).

Les études des régimes environnementaux internationaux indiquent clairement que la légitimité est cruciale dans ce contexte. Cette légitimité est largement fonction de l'autorité sociale accordée au processus par lequel l'information est développée et fournie. Les « experts » sont-ils impartiaux et indépendants de toute forme de clientélisme ? La base de connaissances sur laquelle ils s'appuient est-elle transparente ?⁷ Ces questions jouent d'ores et déjà un rôle prééminent dans l'élaboration des politiques climatiques. Alors que les leçons des autres régimes de gouvernance environnementale apparaissent, leur résolution sera essentielle pour rendre la gouvernance climatique effective.

Notes

1. Peter M. Haas est professeur au département des sciences politiques, à l'université du Massachusetts, Amherst.
2. Norichika Kanie et Peter M. Haas (eds), *Emerging Forces in Environmental Governance* (Tokyo: UNU Press, 2004) ; Edgar Grande et Louis W. Pauly (eds), *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twenty-First Century* (Toronto: University of Toronto Press, 2005) ; Peter M. Haas (eds), *International Environmental Governance* (Aldershot: Ashgate, 2008) ; Peter M. Haas et al. (eds), *Controversies in Globalization* (Washington, DC: CQ Press, 2009).
3. Frank Biermann et Bernd Siebenhüner (eds), *Managers of Global Change* (Cambridge, MA: MIT Press, 2009) ; Peter M. Haas, « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, vol. 46 (1992), pp. 1–37.
4. Benjamin Cashore et al., « Can Non-State Governance “Ratchet Up” Global Environmental Standards? », *Review of European Community and International Environmental Law*, vol. 16 (2007), pp. 158–172 ; Benjamin Cashore et al., *Governing Through Markets: Forest Certification and the Emergence of Non-State Authority* (New Haven, CT: Yale University Press, 2004) ; Sanjeev Khagram, « Possible Future Architectures of Global Governance », *Global Governance*, vol. 12 (2006), pp. 97–117 ; Graeme Auld et al., « The New Corporate Responsibility », *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 33 (2006), pp. 413–435.
5. Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), *Global Marine Assessment: A Survey of Global and Regional Marine Environmental Assessments and Related Scientific Activities* (Nairobi: UNEP, 2003) ; Peter M. Haas, « When Does Power Listen to Truth? A Constructivist Approach to the Policy Process », *Journal of European Public Policy*, vol. 11 (2004), pp. 569–592.
6. Des organisations telles que le GIEC, l'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire, la Commission sur les tendances de l'ozone, les Groupes consultatifs scientifiques et techniques du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et le Groupe de travail sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (LRTAP) sur des modèles d'évaluation intégrés. Des efforts sont actuellement déployés pour mettre en place un groupe d'évaluation de la biodiversité par le biais d'un Mécanisme international d'expertise scientifique sur la biodiversité (IMoSEB). Des arrangements ad hoc ont été mis en place pour la mer du Nord, la mer Baltique et diverses problèmes de pollution marine par un Groupe d'experts chargés d'étudier les aspects scientifiques de la pollution de l'environnement marin (GESAMP), et pour l'Antarctique par le biais de la Convention sur la conservation des ressources antarctiques marines vivantes (CCAMLR).
7. Voir Sheila Jasanoff, section 3.1 du présent volume.

3.3

La Convention d'Aarhus

Un plan pour une gouvernance climatique générale et redevable ?

Michael Stanley-Jones¹

L'accès à l'information, la participation publique dans les prises de décision et l'accès à la justice sont trois dimensions clés dans lesquelles la politique climatique doit impliquer le public. Il existe un accord légal historique qui non seulement fournit un modèle fascinant et progressiste de la manière dont ces principes peuvent être élaborés, mais qui est aussi déjà applicable à certains aspects de la gouvernance du changement climatique.

Connue comme la Convention d'Aarhus de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (UNECE), elle engage 45 pays d'Europe et d'Asie centrale concernant des principes pratiques de justice environnementale.² L'origine de cette convention remonte au principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, adoptée au Sommet de la Terre de 1992 à Rio.³ Seul instrument légalement contraignant qui mette en œuvre ce principe de Rio, la convention contient des dispositions sur la participation publique qui comprennent l'accès aux informations environnementales, l'implication précoce et constante du public dans la prise de décision, des processus transparents et facilement accessibles, une obligation pour les autorités de considérer les contributions du public, une infrastructure de soutien et des moyens effectifs d'application et d'appel.

La convention concerne aussi le droit du public à l'accès aux informations, ainsi que la collecte et la diffusion de l'information. Le protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants⁴ de la convention cherche à « améliorer l'accès public à l'information via l'établissement de registres de rejets et de transferts de polluants

cohérents, intégrés et à l'échelle des nations », qui sont également envisagés pour capter les informations sur les sources majeures d'émissions de gaz à effet de serre (GES).

L'approche basée sur les droits de cette convention peut aussi contribuer à faire avancer les demandes de justice climatique. Parmi ses processus de prise de décisions liés au climat figurent des permis/autorisations pour certains projets impliquant des émissions de GES ainsi que des plans, programmes et politiques nationaux, provinciaux ou locaux sur le changement climatique et les secteurs liés, par exemple l'énergie, les droits de l'homme, les transports, l'agriculture ou l'industrie.

Toutes les décisions liées au climat ne sont cependant pas du ressort de la convention d'Aarhus. Par exemple, elle ne peut pas couvrir la prise de décision pour les projets du Mécanisme de Développement Propre hors de la juridiction de ses parties. Cela s'applique également aux échanges d'émissions, à la taxation carbone, aux écolabels, aux programmes d'audit et de responsabilité. Par conséquent, certains observateurs ont appelé à ce que la convention soit amendée pour mieux aligner ses dispositions avec les demandes de l'ère du changement climatique.⁵

Les progrès réalisés dans ces domaines laisseraient toujours irrésolu le fait que la convention est actuellement régionale et lie principalement des pays d'Europe et d'Asie centrale, alors qu'une approche réellement internationale est nécessaire pour le défi mondial que représente le changement climatique.

Malgré ces contraintes, la convention établit des normes pionnières pour une participation progressiste et les droits à l'information dans la gouvernance environnementale. C'est par conséquent un point de référence très important pour les accords internationaux sur la gouvernance climatique, qui jusqu'à présent et sur de nombreux points, n'arrivent pas au niveau d'Aarhus.⁶

Notes

1. Michael Stanley-Jones est responsable de l'information publique pour le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Cette contribution reflète uniquement son point de vue personnel.
2. La Convention d'Aarhus – officiellement la Convention de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEENU) sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement – a été adoptée à Aarhus au Danemark, le 25 juin 1998 et est entrée en vigueur le 30 octobre 2001. Elle compte actuellement 44 parties, y compris l'UE en tant qu'organisation d'intégration économique régionale. Deux signataires de la convention n'ont pas encore ratifié l'accord.
3. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro.
4. Le Protocole de Kiev sur les registres des rejets et transferts de polluants de la convention d'Aarhus-CEENU a été adopté le 23 mai 2003 et est entré en vigueur le 8 octobre 2009, lorsqu'il a été ratifié par 20 pays et par la Communauté européenne. Il compte actuellement 26 parties.
5. Jerzy Jendroska (ancien Vice-président de la Réunion des parties à la Convention d'Aarhus et professeur de droit à l'université d'Opole en Pologne), remarques à la conférence internationale, « The Role of Information in an Age of Climate Change », université d'Aarhus, Danemark, 13–14 novembre 2008.
6. Voir Daniel Abreu, section 3.5 du présent volume.

3.4

La société civile et le processus de changement climatique

Que vaut la participation en tant que mesure de transparence ?

*Gareth Sweeney*¹

Comment la participation publique dans les processus subsidiaires de la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC)² peut-elle être comparée aux pratiques établies dans les autres institutions nationales ? En termes de taille relative des organismes de gouvernance, de pertinence par rapport à l'intérêt public, et de niveau de participation de la société civile, la scène des droits de l'homme fournit une comparaison intéressante.

Le principe de participation publique est dûment traduit dans l'article 71 de la Charte des Nations Unies, ainsi que les résolutions et règles concernées des organisations intergouvernementales qui en dépendent.³ Rapidement après la formation de l'ONU, l'ancienne Commission des droits de l'homme des Nations unies était en première ligne dans l'application de l'article 71, aux motifs qu'un organisme dont les décisions affectaient les vies des individus devait aussi prendre en compte leurs voix. Le successeur de cette commission depuis 2006, le Conseil des droits de l'homme des Nations unies a, de plusieurs manières, amélioré les pratiques d'implication des organisations non-gouvernementales (ONG), au point qu'il fournit à présent un bon baromètre pour mesurer les approches de la participation dans différents organismes multilatéraux.

En termes d'engagement formel, le Conseil des droits de l'homme des Nations unies prévoit que les ONG accréditées⁴ peuvent observer toutes les sessions plénières

et spéciales. Les ONG peuvent soumettre des soumissions officielles écrites avant les sessions, qui feront alors partie de la documentation officielle. Elles peuvent parler de tous les points à l'ordre du jour de la session plénière du Conseil, qui les autorise en principe à traiter toutes les questions thématiques et spécifiques aux pays.⁵ Elles peuvent également adresser des questions et commentaires aux experts indépendants du Conseil ainsi qu'au Haut commissaire aux Droits de l'homme pendant les dialogues interactifs avec les États. Les experts des ONG sont aussi invités bien évidemment à parler en tant que panélistes dans les journées de discussion thématiques formelles.

En ce qui concerne les réunions des groupes de travail intergouvernementaux du Conseil des droits de l'homme, les ONG sont autorisées à assister à toutes les sessions, et un temps de parole leur est généralement accordé sur toutes les questions. Les projets de textes de travail sont à la disposition du public. Dans les réunions informelles sur les projets de résolutions (équivalentes aux réunions des « groupes de contact » de la CCNUCC), les États peuvent organiser des réunions ouvertes ou fermées, et dans les réunions ouvertes, les ONG peuvent être appelées à intervenir. Dans tous les cas, le statut des réunions est annoncé à l'avance par des bulletins et leur accessibilité est très rarement sujette à changement. Les réunions parallèles ayant une pertinence particulière pour la participation publique, comme les résolutions sur les défenseurs des droits de l'homme ou la liberté d'expression, sont presque toujours publiques.

En revanche, les ordres du jour des organismes dépendant de la CCNUCC n'ont pas toujours de disposition formelle concernant la participation des ONG. Selon les projets de règles de procédure de la CCNUCC, le droit des ONG à intervenir dans les réunions est laissé à la discrétion du président de la réunion.⁶ La pratique des présidents d'organismes subsidiaires comme le Groupe de travail spécial sur l'action concertée à long terme a été d'autoriser les déclarations générales de membres d'ONG au début de chaque réunion, mais de ne pas leur laisser de place pendant les discussions elles-mêmes. Il est également devenu habituel que les réunions informelles, pendant lesquelles la plupart des négociations ont lieu, soient fermées à la société civile. L'ouverture des réunions des « groupes de contact » aux ONG est également sujette à des changements de dernière minute, via des notifications sur les moniteurs des lieux de conférence, et dans les réunions ouvertes, les ONG peuvent observer mais ne peuvent pas participer.

En termes d'accès à l'information, le site web de la CCNUCC, comme celui du Conseil des droits de l'homme des Nations unies, héberge des webcasts en direct et des archivés des réunions plénières.⁷ Mais ce dernier classe également les webcasts par intervenant pour que les spectateurs puissent connaître l'origine des déclarations

individuelles. Le secrétariat du Conseil des droits de l'homme héberge aussi un « extranet » en ligne, qui répertorie toutes les déclarations faites par les membres et les États observateurs par date et par ordre du jour, ainsi que les déclarations des ONG et des institutions nationales des droits de l'homme.⁸ Cet extranet est mis à jour quotidiennement et constitue un moyen inestimable de rendre les États redevables.

La CCNUCC ne possède pas de système semblable pour organiser et publier les déclarations. À part pour les déclarations de haut niveau qui sont mises en ligne, il faut visionner jusqu'à trois heures de webcasts et ensuite transcrire manuellement les déclarations. De la même manière, alors que l'extranet du Conseil des droits de l'homme met en ligne toutes les résolutions préliminaires, les résultats des votes et les documents produits immédiatement, ces informations sont trop souvent manquantes sur le site web de la CCNUCC, et par conséquent les ONG et États participants ne peuvent pas avoir de position informée sur les différents développements.

On doit remarquer que le secrétariat de la CCNUCC, comme celui du Conseil des droits de l'homme, tente de fournir des salles de réunion et des espaces de bureaux pour les ONG, ainsi que des espaces pour les manifestations et expositions parallèles, bien que l'attention ait été récemment attirée sur la CCNUCC en raison de problèmes liés à l'entrée des ONG à la Conférence des Parties à Copenhague en décembre 2009.⁹ Par conséquent, le lieu le plus logique peut-être pour commencer une réforme de l'engagement serait les processus subsidiaires intermédiaires de Bonn, et il est positif d'entendre que le secrétariat de la CCNUCC envisage actuellement des moyens d'améliorer la participation.¹⁰

Dans ce contexte, comment le processus de la CCNUCC peut-il s'améliorer ? Les questions liées à l'accès à une documentation publique, à l'accessibilité physique et autres problèmes logistiques sont de la responsabilité du secrétariat de la CCNUCC et peuvent être rapidement traitées. Un bon point de départ serait de reconnaître et de chercher à intégrer les dispositions de la Convention d'Aarhus en tant que principes de travail,¹¹ d'évaluer les méthodes de travail des secrétariats équivalents dans le système de l'ONU, comme le Conseil des droits de l'homme des Nations unies, et d'en appliquer ensuite les bonnes pratiques telles que décrites ci-dessus.

Les questions liées à la participation dans les réunions formelles et informelles restent du ressort des États parties à la CCNUCC, et plus particulièrement de l'Organe subsidiaire de mise en œuvre, et il est plus difficile d'arriver à un consensus pour réviser les pratiques une fois qu'elles ont été mises en place. Les discussions « post 2012 » actuellement en cours offrent cependant une bonne opportunité aux États de revoir leurs engagements et de prendre en compte un rôle renforcé pour la société civile.

L'objectif serait d'arriver à un point où les positions et tactiques de négociations des délégués des États puissent être retracées et évaluées par le public que ces négociateurs sont censés représenter, et où la société civile serait totalement informée et pourrait jouer un rôle significatif dans les actions collectives qui concernent tout un chacun.

Notes

1. Gareth Sweeney est le rédacteur en chef du *Global Corruption Report*.
2. Le terme « processus subsidiaires » de la CCNUCC désigne le Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention (AWG-KP), le Groupe de travail spécial pour les nouveaux engagements pour les parties visées à l'annexe I au titre du Protocole de Kyoto (AWG-LCA), l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (SBSTA) et l'Organe subsidiaire de mise en œuvre (SBI). Voir <http://unfccc.int/2860.php>.
3. Par exemple, la Résolution de l'ECOSOC 1996/31 (mise à jour de la Résolution de l'ECOSOC 1296 (XLIV) du 23 mai 1968), qui traite de la relation consultative entre les organisations des Nations Unies et les organisations non gouvernementales.
4. A/HRC/5/1, règles 7 et 8.
5. Y compris, par exemple, la promotion et la protection de tous les droits de l'homme (article 4), et des situations relatives aux droits de l'homme qui nécessitent l'attention du Conseil (article 5).
6. Projet de règlement intérieur de la Conférence des Parties et de ses organes subsidiaires, règle 7, FCCC/CP/1996/2, 22 mai 1996.
7. Voir <http://unfccc.int/press/multimedia/webcasts/items/2777.php> et <http://www.un.org/webcast/unhrc/archive.asp>.
8. Le formulaire pour recevoir le mot de passe pour accéder au site Extranet du Conseil des droits de l'homme est disponible à l'adresse www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/form.htm.
9. Voir par exemple, « NGO shutdown at Copenhagen climate talks », à l'adresse <http://tcktcktck.org/stories/campaign-stories/ngo-shutdown-copenhagen-climate-talks>.
10. Voir www.stakeholderforum.org/sf/index.php?option=com_content&view=article&id=190&Itemid=77.
11. En gardant à l'esprit bien sûr que la CCNUCC ne peut pas se constituer partie à la Convention d'Aarhus toutefois, rien ne permet d'empêcher le secrétariat d'intégrer ces dispositions en tant que principes de bonne pratique.

3.5

Rendre les engagements redevables

La dimension de gouvernance dans les indices de changement climatique

Daniel Abreu¹

Les indices liés au changement climatique sont d'importants outils de politique publique qui contribuent à mesurer la capacité, l'engagement et les performances d'un pays ou d'une industrie en ce qui concerne les efforts d'atténuation ou d'adaptation au changement climatique. Ces indices permettent, par exemple, d'évaluer et de classer les actions d'atténuation des pays, et de créer ainsi une pression des pairs et une surveillance des performances. De la même manière, pour l'adaptation, les indices climatiques contribuent à cartographier les risques, les vulnérabilités et les pressions pour l'adaptation, et par conséquent à permettre une hiérarchisation le soutien aux actions d'adaptation.

Pour que tous ces indices soient réellement efficaces et utiles, il faut toutefois qu'ils considèrent les questions de gouvernance comme une dimension importante ; notamment le contrôle de la corruption et l'État de droit au niveau national, et la force de la vérification et de la supervision au niveau sectoriel. Sans facteurs de gouvernance, les indices ne parviendront pas à décrire complètement les vulnérabilités ou seront peu fiables sur la capacité à traduire les engagements en pratique ou pour vérifier les performances communiqués. Cela pourrait conduire à une situation dans laquelle la confiance, si cruciale pour maintenir un système mondial de promesses et d'engagements mutuels, serait érodée, ce qui poserait de sérieuses menaces sur l'efficacité et la durabilité générales des accords internationaux sur le climat.

Conceptualiser les indices climatiques

Les indices de changement climatique relèvent généralement de deux catégories : ceux qui mesurent *les performances* et ceux qui mesurent *les capacités*. Les indices basés sur les performances sont les plus répandus, ils mesurent des variables comme les niveaux d'émissions de CO₂ et la consommation d'énergie. Ces indices sont particulièrement utiles pour suivre la progression vers des objectifs climatiques définis.

Les indices basés sur les capacités sont, d'autre part, davantage susceptibles de contenir des variables qualitatives et également de prendre en compte des facteurs de gouvernance, en mesurant la capacité des gouvernements ou des systèmes à répondre de manière effective au changement climatique.

Un aperçu des indices de changement climatique à travers le prisme de la gouvernance

La récente génération d'indice concernant l'adaptation comprend une variété d'aspects de gouvernance ou de corruption ; par exemple, les Adaptive Capacity Indicators d'HELIO International comprennent une dimension civique/de gouvernance² et, plus explicitement, l'Indice de Vulnérabilité au Changement Climatique de Maplecroft³ comprend un indice pour les institutions, la gouvernance et le capital sociétal.

De plus, certains grands centres de recherche sur le climat (dont le Tyndall Centre for Climate Change Research et l'International Institute for Sustainable Development) ont élaboré des propositions de capacités adaptatives qui prennent en compte les aspects institutionnels et de gouvernance. Deux des plus importants indices d'adaptation, le Global Climate Risk Index⁴ de Germanwatch et l'Indice de Vulnérabilité Environnementale⁵ du Programme des Nations Unies pour l'environnement (UNEP), manquent cependant de facteurs clairement liés à la gouvernance.

Certains grands indices liés à l'atténuation, comme l'Environmental Performance Index⁶ de Yale et Columbia, les Indicateurs environnementaux de l'Agence Européenne pour l'Environnement et les Indicateurs Environnementaux de l'Organisation pour la Coopération Économique et le Développement (OCDE),⁷ affichent également une considération limitée des facteurs de gouvernance. Une exception notable est le Climate Analysis Indicators Tool⁸ du World Resources Institute (WRI) qui intègre un indicateur cumulé de gouvernance. De plus, les G8 Climate Scorecards⁹ du WWF visent à évaluer « la volonté politique climatique » des pays du G8, bien que ne contenant pas d'indicateur explicite pour les questions liées à la gouvernance.

Deux des problèmes les plus complexes liés à la conception des indices sont la manière dont les variables de gouvernance doivent être mesurées et le fait de savoir quelles variables inclure. Dans ce sens, les mesures du climat ne génèrent pas de données primaires de gouvernance, mais dépendent toutes plutôt des paramètres de gouvernance existants. Les plus communément utilisés sont les Indicateurs Mondiaux de Gouvernance¹⁰ de la Banque Mondiale, qui incluent la participation et la responsabilisation, la stabilité politique et l'absence de violence, l'efficacité du gouvernement, la qualité de la réglementation, l'État de droit et le contrôle de la corruption.

| Axe climatique | Indice climatique | Description | Dimensions de gouvernance |
|--------------------|---|---|--|
| | WRI : Climate Analysis Indicators Tool (CAIT). | Outil d'information et d'analyse axé sur les émissions de GES et des facteurs socio-économiques et naturels. | Explicites. Les indicateurs socio-économiques comprennent un indicateur de gouvernance global. |
| Atténuation | WWF : G8 Climate Scorecards. | Classement des pays du G8 basé sur la consommation énergétique, les niveaux d'émissions et les politiques pour l'avenir. | Pas directement, bien qu'elles évaluent le niveau d'engagement politique d'un pays. |
| | Yale/Columbia : Environmental Performance Index (EPI). | Suivi des contraintes environnementales sur la santé humaine et la vitalité des écosystèmes. | Pas directement |
| Adaptation | Maplecroft : Indice de Vulnérabilité au Changement Climatique 2009. | Groupe de six indices liés à des facteurs socio-économiques et environnementaux. | Explicites. Comprend un indice avec sept indicateurs axés sur les institutions, la gouvernance et le capital sociétal. |
| | UNEP : Indice de vulnérabilité environnementale. | 50 « indicateurs intelligents » qui transcrivent des éléments clés de vulnérabilité environnementale. Comprend un sous-indice de changement climatique. | Limitées. Mesure le nombre de traités environnementaux en vigueur et le nombre de conflits. |
| | Germanwatch : Global Climate Risk Indice. | Indicateurs qui mesurent les impacts humains et matériels des événements climatiques extrêmes. | Pas directement. |

Tableau 3.1 Dimensions de gouvernance dans certains indices climatiques/environnementaux choisis

Arguments pour des indicateurs climatiques plus intégrés et liés aux secteurs

Les liens entre atténuation et adaptation climatique sont de plus en plus reconnus, une dynamique qui se reflète également dans le développement d'indicateurs dans ce domaine.

Intégrant à la fois des éléments de capacités et de performances, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a récemment proposé le concept de *capacité de réponse*, qui inclut des aspects de gouvernance comme la structure des institutions clés, l'attribution de l'autorité de prise de décision, la quantité de capital sociétal, et la crédibilité et la capacité des preneurs de décisions à gérer les informations. Cette approche conceptuelle n'en est toutefois qu'à ses balbutiements. Il faut également élaborer des indices plus solides qui soient particulièrement sensibles aux différents problèmes de mesure des divers secteurs affectés par le climat.

Indépendamment du domaine ou de l'axe des indices climatiques, les facteurs de gouvernance et la transparence doivent être prédominants en substance et en méthodologie si l'on veut atteindre une pertinence et une crédibilité des politiques.

Notes

1. Daniel Abreu travaille actuellement avec le système des Nations Unies en République Dominicaine. Cette contribution reflète uniquement son opinion personnelle.
2. Voir www.helio-international.org/energywatch/indicators.cfm.
3. Voir www.maplecroft.com/portfolio/climate_change/index_analysis/2010/ccvi_2010.
4. Sven Harmeling, *Global Climate Risk Index 2010: Who Is Most Vulnerable? Weather-Related Loss Events since 1990 and How Copenhagen Needs to Respond*, note (Bonn: Germanwatch, 2009).
5. Note www.vulnerabilityindex.net/EVI_Indicators.htm.
6. Yale Center for Environmental Law and Policy (Centre d'étude sur le droit et la politique de l'environnement de Yale), « Environmental Performance Index », à l'adresse <http://epi.yale.edu>.
7. OECD, *Key Environmental Indicators* (Paris: OECD, 2008).
8. WRI, *CAIT: Indicator Framework Paper* (Washington, DC: WRI, 2009).
9. WWF et Allianz, *G8 Climate Scorecards 2009* (Gland, Switzerland, and Munich: WWF and Allianz, 2009).
10. Voir info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp.

3.6

Vision personnelle

Une nouvelle approche des politiques climatiques ?

Anthony Giddens¹

Je ne suis pas de ceux qui ont été déçus par l'échec des réunions sur le changement climatique organisées à Copenhague en décembre 2009. Bien sûr, il y a eu d'importantes conséquences négatives. L'ONU, qui organisait toute la manifestation, a été affaiblie. Les chamailleries qui ont eu lieu entre les nations et groupes de nations ont ébranlé l'idée que le monde puisse se rassembler pour combattre ce qui est probablement le plus grand ensemble de risques auquel est confrontée l'humanité en ce siècle. L'Accord de Copenhague (finalement le seul résultat tangible des réunions), est un document succinct, rassemblé par une poignée de nations et auquel les nations, au moins initialement, se sont engagées uniquement de manière volontaire.

On peut cependant envisager le contraire. Imaginons que la manifestation ait été une réussite et qu'un traité complet ait été signé par les représentants des 192 nations présentes. Des obligations légales de réduire les émissions de carbone auraient été établies. Certes, de telles obligations existaient déjà pour les pays développés dans le cadre des accords de Kyoto. Une partie des États qui les ont signés formellement les ont plus ou moins ignorés. Puisqu'il n'existe pas de sanctions effectives dans le système international, rien ne peut être fait pour ramener les retardataires sur le droit chemin. Il a fallu plus de sept ans entre la « finalisation » de Kyoto en 1997 et sa mise en pratique. Le cadre qui aurait pu émerger de Copenhague aurait été encore plus encombrant et son processus d'application aurait certainement duré encore plus longtemps.

L'Accord de Copenhague, en revanche, mènera-t-il à une action concrète sur une échelle adaptée à l'énorme tâche concernée ? Bien sûr, il pourrait s'enliser. Nous devons attendre pour le savoir. La 16^{ème} Conférence des Parties (COP 16) à Cancún, qui aura déjà eu lieu lorsque cet article sera publié, pourrait fournir certaines réponses.

À plus long terme cependant, j'ai tendance à penser que nous finirons par considérer cet accord comme marquant un nouveau départ potentiellement important. Il permet en principe à un beaucoup plus petit groupe de pays d'avancer rapidement en établissant des objectifs ciblés et en spécifiant comment ils allaient les atteindre. Ce groupe comprend les plus grands pollueurs et il franchit le fossé entre pays développés et pays en développement, si destructeur à Copenhague. Pour la première fois, les dirigeants des grandes économies en développement (la Chine, l'Inde et le Brésil) ont annoncé des objectifs de réductions des émissions de carbone.

La situation post-Copenhague a également montré clairement qu'une nouvelle réflexion est nécessaire pour accomplir davantage de progrès. Certaines de ces innovations devront se faire au niveau des relations internationales. L'accord pourrait fournir une base, mais un éventail d'accords bilatéraux et régionaux sera nécessaire pour faire de réels progrès. Une poignée de pays crée la vaste majorité des émissions de carbone : ils devraient se rencontrer régulièrement. Les gens ne sont pas à l'aise à l'idée d'un G2 (les USA et la Chine travaillant bilatéralement) mais dans la lutte pour réfréner le changement climatique, c'est une nécessité, puisqu'à eux deux ces pays contribuent à plus de 40 % des émissions annuelles de carbone. Le même principe s'applique aux pays souffrant de la déforestation, c'est pourquoi la relation continue entre le Brésil et l'Indonésie devrait être soutenue et financée en largement par l'étranger.

Il devrait aussi y avoir un G3, puisque les pays de l'Union Européenne sont collectivement des gros pollueurs. L'UE a été mise de côté à Copenhague en raison de son problème de direction : qui parle en son nom ? Le sommet a montré clairement qu'une seule personne devrait être autorisée à négocier au nom de l'UE sur les questions de changement climatique, que ce soit la nouvelle Haute représentante, Cathy Ashton, ou quelqu'un qui soit spécifiquement nommé à cette tâche. L'accord a promis que les États riches fourniraient un financement s'élevant à 100 milliards de dollars par an pour aider les pays en développement à réduire leurs émissions et à s'adapter aux conséquences du changement climatique. Un tel financement nécessitant de créer une taxe transnationale sur les transactions financières (qui sera très probablement organisée par le biais du G20) ne semble plus aussi invraisemblable qu'il y a seulement quelques années. S'il est mis en place à un niveau approprié, il pourrait générer cette somme et même plus.

Copenhague a également été instructif car il a montré les conséquences d'une emphase trop marquée sur les coûts. Il a démontré qu'il était sensé de souligner également les opportunités mutuelles, quand on peut en trouver. L'intérêt « personnel » est généralement une force de motivation plus puissante en politique internationale que l'appel à l'altruisme. La plupart des pays s'inquiètent à présent

(plutôt à juste titre) de la future sécurité énergétique. Nous devrions utiliser les points communs avec la politique de changement climatique de manière aussi créative que possible pour répandre les technologies renouvelables à travers le monde. Le G20, mais aussi la Banque Mondiale, sembleraient être les agences adéquates pour encourager de tels processus.

Copenhague a également soulevé la question importante de ce que devrait être le rôle de l'ONU à l'avenir en matière de changement climatique. Les faiblesses essentielles de l'ONU ont été affichées intégralement lors du sommet. Agir au moyen d'un consensus absolu est tout simplement impossible sur des questions où il existe des divisions d'intérêts durables au sein de la communauté mondiale. La plupart des véritables actions ont donc commencé à partir ailleurs. Cependant, aussi affaiblie qu'elle soit en termes de prise de décision, l'ONU est à certains égards irremplaçable. Tout ce qui découle de l'accord et à présent de Cancún ne peut pas être laissé à la surveillance des pays participants. Nous avons besoin d'un régime mondial pour, par exemple, évaluer les émissions des États et suivre leur progression. Un organisme conçu pour accomplir un tel travail relèverait logiquement de l'ONU, puisque sa participation est la meilleure garantie d'impartialité.

Enfin, Copenhague a souligné que l'activisme au-dessous du niveau des nations jouera un rôle majeur dans la lutte contre le changement climatique, et certains moyens doivent être trouvés pour donner aux organisations non-gouvernementales (ONG) un rôle officiel dans les négociations internationales. La participation de groupes au-dessous du niveau de l'État nation, ainsi qu'une collaboration transnationale entre eux (communautés locales, villes et États locaux) seront toutes aussi importantes. Selon les points de vue, la débâcle de Copenhague pourrait être considérée comme ayant amené une période d'inactivité relative, au cours de laquelle aucun progrès n'a été accompli pour réaliser une politique de changement climatique active. Je ne pense pas que cela sera retenu (dans un futur lointain) comme l'héritage de Copenhague. Comme l'a écrit l'écrivain américain Henry Adams : « Le Chaos est souvent source de vie, alors que l'ordre n'est source que d'habitudes ». Il n'avait pas tort. Mon espoir, et ma prévision, est que l'impasse atteinte à Copenhague mènera à cette explosion de créativité et d'ingéniosité dont nous avons besoin, même si son impact véritable pourrait ne se déployer qu'après Cancún.

Notes

1. Anthony Giddens est l'ancien directeur de la *London School of Economics* et membre de la Chambre des Lords, Royaume-Uni.

PARTIE 4

Assurer l'intégrité et la transparence dans l'atténuation du changement climatique

4.0

Assurer l'intégrité et la transparence dans l'atténuation du changement climatique

Transparency International

Réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) mondiaux nécessitera un véritable changement dans les politiques énergétiques, l'innovation technologique, la gestion des ressources et les habitudes de consommation. À travers le monde, de nombreuses solutions sont proposées, notamment l'élaboration de politiques d'efficacité énergétique, la mise en place de mécanismes basés sur le marché, comme les échanges d'émissions ou les taxes carbone, et le recours aux technologies à faibles émissions de carbone.

Malgré le besoin urgent de réduire les niveaux mondiaux de GES, en 2010 l'Agence Internationale de l'Énergie (AIE) a noté que « le monde a continué d'aller (et même à un rythme accéléré) dans la mauvaise direction ».¹ Inverser cette trajectoire est possible, mais, comme il existe peu de marge d'erreur, les solutions d'atténuation doivent être élaborées, mises en œuvre et gérées avec la transparence et la supervision nécessaires pour garantir leur efficacité. Dans cette partie, les auteurs indiquent que beaucoup de progrès ont déjà été accomplis pour réduire les opportunités de corruption et améliorer la redevabilité des actions d'atténuation, et identifient les domaines qui posent toujours problème.

La mesure, la notification et la vérification rigoureuses des émissions sont essentielles pour trouver des solutions de diminution appropriées et pour mesurer les progrès. La contribution introductive de Taryn Fransen souligne comment les systèmes de comptabilité des émissions de GES informent les stratégies d'atténuation

et déterminent l'efficacité des efforts de réduction des émissions. Elle remarque que, bien que des systèmes solides de comptabilisation des GES aient été conçus, les opportunités de manipulation et d'omission dans les notifications nécessaires continuent d'exister.

Ces préoccupations prennent une plus grande importance au fur et à mesure que le nombre de pays mesurant, notifiant et vérifiant les émissions augmente. Si les pays développés sont historiquement responsables du changement climatique et doivent respecter des engagements contraignants pour réduire leurs émissions, de nombreux pays en développement (non-Annexe I) élaborent à présent leurs propres stratégies d'atténuation. Bien que beaucoup de ces plans doivent être soutenus par les pays développés, la confiance reste faible. La contribution de Juan Pablo Osornio, Ingmar Schumacher et Krina Despota considère les questions de capacité, d'engagement et de corruption qui devront être traitées pour que les pays développés et ceux en développement puissent collaborer sur des stratégies d'atténuation. Ces considérations revêtiront une importance encore plus grande dans les années à venir, car certains pays en développement font à présent partie des plus grands émetteurs du monde.

En raison de leur prévalence dans le débat sur les stratégies d'atténuation, les marchés carbone sont traités dans plusieurs chapitres de cette partie. L'introduction dans le cadre du Protocole de Kyoto de mécanismes basés sur le marché présente de fantastiques opportunités pour la réduction à moindre coût des émissions de GES, mais aussi des risques significatifs. Lambert Schneider suggère dans son analyse que le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE), le Mécanisme de Développement Propre (MDP) établi dans le cadre du Protocole de Kyoto, et les autres marchés du carbone, bien qu'étant des outils puissants pour atténuer le changement climatique et inciter à l'innovation technologique, peuvent être vulnérables aux conflits d'intérêts et aux faiblesses des réglementations. Les études de cas sur les attributions gouvernementales et les ventes de quotas d'émissions menées par Emília Sičáková-Beblavá et Gabriel Šípoš de TI Slovaquie et Gábor Baranyai pour TI Hongrie, illustrent respectivement comment l'échec à gérer de manière transparente les crédits carbone sape la confiance publique. Elles sont suivies par un examen par TI Sri Lanka des défauts dans la mise en œuvre des études d'impact environnemental (EIE), qui pourraient avoir des implications pour la durabilité environnementale des projets MDP dans ce pays.

Thomas Marcello retrace l'histoire récente des marchés du carbone volontaires et, bien qu'il note une tendance vers la qualité en matière de crédits de carbone, il identifie également des opportunités d'améliorer l'intégrité environnementale et sociale des projets de compensation. Gernot Wagner, Nathaniel O. Keohane et Annie Petsonk envisagent ensuite l'avenir des marchés du carbone, suggérant que

l'échange de crédits sectoriels (dans lequel des secteurs industriels entiers dans les pays en développement atteignent un plafond d'émissions et vendent des crédits dérivant de cette réduction) sera fructueux uniquement si le système est conçu de manière intègre dès le départ.

S'éloignant des marchés, cette partie se concentre ensuite sur le secteur privé. La communauté des affaires joue un rôle considérable pour permettre que les efforts pour stopper le changement climatique portent leurs fruits. Un changement réel vers des infrastructures et des technologies à faibles émissions de carbone menace cependant les intérêts de nombreux grands acteurs du marché, surtout dans le secteur des énergies fossiles. Si ces entreprises ne peuvent identifier d'opportunités de profits dans ce nouveau contexte, il y a un fort danger qu'elles abusent de leur influence pour ralentir le processus d'atténuation. David Levy étudie la manière dont les modèles commerciaux innovants, la collaboration avec les acteurs du secteur privé et les signaux politiques prévisibles au niveau local, national et international peuvent continuer à impliquer positivement l'industrie dans une transition vers un avenir à faibles émissions de carbone.

Enfin, la responsabilité des entreprises dans la réponse au changement climatique doit s'améliorer. Si la réduction des émissions reste l'activité d'atténuation la plus importante que les entreprises puissent mener, il est important de reconnaître que les bénéfices de l'atténuation sont de plus en plus façonnés par l'implication des entreprises dans la politique publique de changement climatique. Ryan Schuchard et Laura Ediger affirment que la communication des entreprises, qui comprend la communication solide de l'engagement dans la politique publique de changement climatique, a un impact direct sur l'étendue et l'efficacité des stratégies de réduction de GES, et est donc un élément central des meilleures pratiques des entreprises sur la scène du changement climatique.

L'importance de la communication d'entreprise est un message qui résonne dans la communauté anti-corruption, qui travaille depuis des années en étroite collaboration avec les sociétés pour améliorer la communication d'entreprise. *Transparencia por Colombia* fournit un exemple de ces efforts, avec un résumé d'une étude pilote visant à améliorer les normes de transparence dans la gouvernance des sociétés privées et publiques de services d'utilité publique, un exercice qui peut contribuer à de plus grandes attentes en matière de communication des informations concernant le climat, comme le rendement énergétique.

La mesure dans laquelle les sociétés représentent honnêtement leurs actions et leur production est également liée directement aux choix d'achats des consommateurs, des choix qui, à leur tour, ont un impact sur les émissions mondiales. Fred Pearce suit la tendance constante de certaines sociétés à fourvoyer les consommateurs sur les

références vertes de leurs produits et services, et envisage la manière dont les gouvernements et les consommateurs peuvent unir leurs efforts pour que les sociétés rendent des comptes.

Alors que les sociétés font des ajustements pour atténuer le changement climatique, les gouvernements doivent faire de même. Le mouvement vers un avenir à faibles émissions de carbone sera marqué par la propagation des sources d'énergie renouvelables et une évolution des demandes en ressources. Le degré de préparation des pays à gérer les questions de gouvernance associées à cette transformation aura des conséquences directes sur la confiance du public en de telles initiatives, l'intérêt du secteur privé à financer des projets économes en carbone et, finalement, sur la réussite de la transition vers une économie verte. Nadejda Komendantova et Anthony Patt présentent des preuves selon lesquelles la perception de la corruption dans les processus bureaucratiques en Afrique du Nord pourrait augmenter substantiellement les coûts de développement de projets d'énergie renouvelable. Une étude de cas de TI Espagne retourne l'équation, en décrivant comment les incitations financières pour les ressources renouvelables sous forme de tarifications incitatives ont créé des incitations à la fraude en l'absence d'un mécanisme de surveillance solide.

Le développement d'une économie verte créera également une demande intensifiée pour des ressources utilisées dans les installations solaires ou les véhicules hybrides, entre autres. Stefan Bringezu et Raimund Bleischwitz cartographient nombre de ces ressources naturelles par rapport aux zones de gouvernance faible et se demandent si des transferts financiers importants pourraient déclencher une nouvelle « ruée vers les ressources » vertes. Transparencia Bolivia envisage de plus près la manière dont un pays a jusqu'à présent équilibré le développement de ses réserves de lithium grâce à la participation publique et au partage des informations.

Enfin, s'il faut continuer à faire tous les efforts possibles pour réduire les émissions mondiales de GES, certains scientifiques commencent à présent à envisager la possibilité d'une manipulation intentionnelle de l'atmosphère de la Terre. Bien que cela continue à être considéré essentiellement comme un moyen indésirable de réduire les températures mondiales, avec des conséquences imprévisibles, Graeme Wood examine le manque actuel de redevabilité entourant la recherche et la gouvernance en rapport avec la géo-ingénierie.

Notes

1. AIE, *Energy Technology Perspectives 2010: Scenarios and Strategies 2050* (Paris: IEA, 2010), p. 5.

4.1

Comptabilité des gaz à effet de serre

Une base pour une gouvernance climatique saine

Taryn Fransen¹

Formuler, mettre en place et faire respecter les politiques conçues pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES)² nécessite des informations crédibles et fiables qui montrent d'où viennent les émissions et qui est responsable. Tout comme ils sont essentiels pour l'intégrité du système financier, des cadres de comptabilité standardisés, des mécanismes de notification transparents et des systèmes de vérification solides sont essentiels pour une gouvernance climatique effective.

Les conséquences (pour l'environnement, les communautés et les marchés) de la diffusion d'informations sur les GES involontairement inexacts ou intentionnellement erronées sont significatives. L'expansion des marchés du carbone et des échanges de compensation a ajouté encore davantage de complexité et de vulnérabilité à l'intégrité de la comptabilité des GES.

Parce que la comptabilité des GES a de nombreux objectifs, différentes approches comptables ont été élaborées (voir encadré 4.1). Par exemple, le Protocole de Kyoto s'appuie sur les inventaires nationaux des GES pour déterminer si les participants restent dans leurs limites d'émissions acceptées. De même, les marchés du carbone s'appuient sur des méthodologies standardisées pour assurer que les crédits sont traduits de manière exacte en tonnes d'émissions réduites. La direction des entreprises et les investisseurs s'appuient sur les inventaires de GES des entreprises pour évaluer les risques associés aux émissions, pour leurs finances ou leur réputation. Enfin, les consommateurs ont de plus en plus souvent la possibilité de choisir entre des produits concurrents en se basant sur leur empreinte carbone.

Bien que de grands progrès aient été accomplis au cours de la dernière décennie pour la normalisation de la comptabilité des GES et la promotion de la divulgation des émissions, les informations sont toujours partielles ou non fiables pour certaines sources d'émissions cruciales. De plus, l'absence de règles solides pour certains types de comptabilité des GES laisse certains systèmes de comptabilité et de notification vulnérables à la manipulation.

Parce que les émissions sont le résultat de décisions prises par un ensemble décentralisé et divers d'acteurs dans presque tous les secteurs de l'économie mondiale, développer des informations complètes sur les GES nécessitera du temps, des investissements financiers et un renforcement des compétences.

Encadré 4.1 Principaux types de cadres comptables pour les GES

National

Les inventaires nationaux de GES, requis par les parties à la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC), sont conçus pour documenter toutes les émissions et réductions causées par l'homme au sein d'un même pays. Les méthodes d'inventaire sont décidées par la Conférence des Parties (CDP) à la CCNUCC, et les méthodologies sont élaborées par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)³. Le Protocole de Kyoto a des règles de comptabilité supplémentaires qui déterminent quelles sources et quels pièges⁴ comptent dans la quantité assignée d'émissions permises d'un pays. De plus en plus fréquemment, les juridictions subnationales, comme les états, les provinces et les villes, mènent également des inventaires de GES en se basant sur une approche similaire.

Entreprise

Les inventaires de GES des entreprises comprennent les émissions directes d'une société (provenant des sources possédées ou contrôlées par la société) ainsi que les émissions indirectes provenant de l'électricité achetée et des autres sources non possédées ou contrôlées par la société. Les sociétés utilisent les inventaires pour évaluer les risques, identifier des opportunités de réduire leurs émissions et communiquer publiquement les informations concernant leurs émissions. Les normes comprennent la GES Protocol Corporate Standard et l'ISO 14064-1 de l'International Organization for Standardization (ISO).

Établissement

La comptabilité au niveau des établissements comprend les émissions d'une installation industrielle spécifique : la collecte des données au niveau de l'établissement est soit un élément des inventaires GES d'entreprise, soit est menée pour se conformer à des exigences obligatoires de communication.

Projet

La comptabilité au niveau des projets, qui quantifie l'impact des projets d'atténuation des GES, est utilisée pour assigner les crédits pour les projets de compensation dans les marchés du carbone axés sur la conformité, comme le Mécanisme de Développement Propre (MDP), et dans les

marchés volontaires. Les règles comprennent le GHG Protocol for Project Accounting, l'ISO 14064-2 et le Voluntary Carbon Standard, ainsi que des méthodologies utilisées dans des marchés spécifiques, plus particulièrement le MDP.

Produit

Cette pratique émergente suit les émissions associées à un bien ou un service spécifique tout au long de son cycle de vie, que ce soit un sèche-linge, une baguette de pain ou la livraison du courrier. Le GHG Protocol et ISO sont chacun en train de concevoir des normes internationales. Le Carbon Trust a élaboré une norme (PAS-2050) pour la comptabilité du cycle de vie d'un produit au Royaume-Uni.

Forces et faiblesses de l'infrastructure de comptabilité des GES

Au cours de la dernière décennie, cinq éléments de comptabilité ont émergé pour faciliter une description « juste et honnête »⁵ des émissions ou réductions de GES.

Ce sont :

- les principes comptables ;
- les cadres comptables ;
- les méthodes de quantification ;
- les systèmes de rapport ; et
- l'assurance qualité et vérification.

Chaque élément joue un rôle unique pour assurer des informations sur les GES solides et transparentes, mais chacune présente aussi des défauts ou des vulnérabilités.

Principes comptables

Les principes d'exactitude, de comparabilité, d'exhaustivité, de cohérence et de transparence utilisés initialement par le CCNUCC pour servir de guide au développement des inventaires de GES nationaux, ont été modifiés pour d'autres types de comptabilité des GES, par exemple au niveau des entreprises ou des projets (voir table 4.I).

Les principes comptables des GES guident les professionnels en appliquant des normes et des exigences à des situations spécifiques. Dans certains cas, des compromis fondamentaux existent entre les principes. Par exemple, l'exhaustivité implique que même les petites sources très incertaines doivent être incluses dans un inventaire, bien que cela puisse compromettre l'exactitude. Appliquer les principes comptables des GES relève par conséquent plus d'un art que d'une science, mais le développement des cadres comptables et des méthodes de quantification signifie que les professionnels devront moins compter sur une interprétation subjective de ces principes.

| Principe Définition | National | Entreprise | Project |
|---|----------|------------|---------|
| Exactitude Assurer que les émissions de GES ne soient pas systématiquement sur-ou sous-estimées ; réduire autant que possible les incertitudes. | ✓ | ✓ | ✓ |
| Comparabilité Les estimations sont comparables entre les différents rapports, en se basant sur des méthodologies et formats convenus. | ✓ | | |
| Exhaustivité Comptabiliser toutes les sources, pièges et gaz sans limitation d'inventaire ; considérer toutes les informations pertinentes. | ✓ | ✓ | ✓ |
| Prudence Utiliser des hypothèses, valeurs et procédures prudentes quand le niveau d'incertitude est élevé ; ne pas surestimer les réductions de GES. | | | ✓ |
| Cohérence Permettre des comparaisons significatives des estimations d'émissions au fil du temps. | ✓ | ✓ | ✓ |
| Pertinence Utiliser des données, des méthodes, des critères et des hypothèses qui soient pertinents par rapport à l'utilisation prévue des informations et servent les besoins de prise de décisions des utilisateurs, y compris des parties prenantes externes. | | ✓ | ✓ |
| Transparence Exposer et expliquer clairement les hypothèses et les méthodologies ; exposer et justifier toute exclusion. | ✓ | ✓ | ✓ |

Sources : WRI et World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), *The Greenhouse Gas Protocol: A Corporate Accounting and Reporting Standard* (éd. rév.) (Washington, DC: WRI/WBCSD, 2004); WRI et WBCSD, *The Greenhouse Gas Protocol: The GHG Protocol for Project Accounting* (Washington, DC: WRI/WBCSD, 2005) ; CCNUCC, « Updated UNFCCC Reporting Guidelines on Annual Inventories following Incorporation of the Provisions of Decision 14/CP.11 », Document FCCC/SBSTA/2006/9 (New York : CCNUCC, 2006).

Tableau 4.1 Principes comptables des GES

Cadres comptables

Les cadres comptables créent des attentes communes concernant l'établissement des comptes GES et facilitent l'identification de partis pris potentiels. Ils délimitent quelles sources doivent être incluses dans les comptes, déterminent quelles entités doivent être tenues responsables de quelles sources d'émissions ou réductions, et encouragent la comparabilité des informations GES entre les entités et au fil du temps.

Certains éléments jouent un rôle fondamental dans la limitation des opportunités de manipuler les comptes de GES, par exemple :

- La limite de l'inventaire, qui établit toutes les sources de GES qui doivent être comptabilisées et limite les possibilités de fausser les résultats en incluant ou en excluant arbitrairement certaines sources. La comparabilité des comptes dépend essentiellement de règles standardisées pour déterminer qui est responsable de quelles émissions (par exemple, en cas de possession conjointe d'un établissement), et à quel point de la chaîne de valeur la société ou les tenants du projet doivent être tenus responsables de leurs effets sur les émissions.
- La capacité de suivre les émissions au fil du temps de manière cohérente à partir d'une année de référence donnée. Un cadre comptable solide ne permettra pas à une société ou à un pays de se targuer de « réductions » en appliquant simplement une méthodologie différente de celle de l'année de référence pour l'année du rapport, ou en incluant dans l'année de base des sources exclues de l'année du rapport.
- Les projets de réduction d'émissions sont comparés par rapport à un scénario de base qui estime ce que le niveau d'émissions serait sans efforts d'atténuation. Identifier ce scénario de base implique de considérer des situations hypothétiques, contrefactuelles, afin de déterminer si les réductions survenant dans le cadre du projet « s'additionnent » à celles qui seraient survenues de toute façon. Comme le chapitre 4.3, ci-après, l'indique, établir des approches cohérentes et objectives en la matière s'est avéré difficile.

Malgré les garanties fournies par les cadres comptables, deux grands manques subsistent. Tout d'abord, aucune approche standardisée n'existe encore pour que les institutions financières et les gouvernements puissent estimer les impacts possibles des politiques et investissements en matière de GES, bien que certaines banques et juridictions soient en train d'étudier la question.⁶ Il n'existe pas non plus de cadre communément accepté qui équilibre les atouts de GES d'une société (compensation ou autres instruments de réduction) et ses responsabilités (émissions). Par conséquent, une société peut réduire les émissions d'une source, vendre des crédits grâce à cette réduction, et toujours compter ces mêmes réductions pour atteindre son propre objectif de réduction volontaire, en comptant donc deux fois la réduction. Ce problème concerne particulièrement les comptes entrepris dans les programmes volontaires, et de nouvelles directives sont en cours de conception pour y faire face.⁷ Un problème similaire peut émerger dans les comptes GES nationaux car les pays en développement qui sont éligibles pour accueillir des projets MDP ont également des objectifs de réduction volontaire. Aucune règle n'empêche les projets MDP ou Réduire les émissions de CO₂ provenant de la déforestation et de la dégradation des forêts (Reducing Émissions from Deforestation and forest Degradation, REDD) de comptabiliser simultanément les réductions pour les objectifs du pays acheteur et du pays vendeur. De plus, comme les objectifs des pays vendeurs (en développement) sont volontaires dans le contexte international, il est difficile de trouver une solution à ce problème.

Le second défaut est lié à une solidité insuffisante des normes comptables pour empêcher les manipulations. Par exemple, afin d'évaluer la conformité avec les cibles d'émissions nationales, le Protocole de Kyoto considère les effets du boisement, de la déforestation et du reboisement. Comme la déforestation jouit d'une définition étroite, les émissions de certains types de conversion de terres ne sont pas comptées dans les émissions autorisées d'un pays. Donc, si une zone boisée est supprimée sans autre utilisation des terres, cela ne compte pas comme de la déforestation, et donc les émissions du pays ne sont pas débitées du montant assigné, même si la zone déforestée n'est pas replantée ou ne retrouve pas sa couverture forestière et son niveau de stockage carbone originels.⁸

Méthodes de quantification

Bien qu'il soit parfois possible de mesurer les émissions de GES directement dans les conduites, il est beaucoup plus répandu et économique de calculer les émissions en multipliant une unité d'une activité communément suivie, comme la consommation de carburant, par un facteur d'émissions de GES en lien avec cette unité, que l'on nomme facteur d'émissions. L'adéquation de cette approche dépend de la disponibilité de données d'activités complètes et exactes et de facteurs d'émissions appropriés, qui sont plus largement disponibles pour certains types de sources que pour d'autres. Les émissions de dioxyde de carbone provenant de la combustion de carburant fossile, par exemple, peuvent être estimées avec un niveau assez élevé de certitude. D'un autre côté, les estimations de l'oxyde nitreux provenant des terres agricoles et des transports, du méthane des décharges, et des perfluorocarbures (PFC), des hydrofluorocarbures (HFC) et de l'hexafluorure de soufre (SF₆) sont sujettes à une bien plus grande incertitude,⁹ due à la technologie, au climat local ou à d'autres considérations.

Si ces facteurs peuvent compromettre la qualité des informations sur les GES, des normes et méthodologies comptables solides limitent les possibilités d'exploiter l'incertitude inhérente afin de manipuler l'information. Par exemple, les méthodologies de quantification pour les projets de compensation exigent généralement une procédure pour calculer les facteurs d'émissions et pour estimer les réductions de manière prudente.

Systèmes d'informations

Les systèmes d'informations collectent les informations sur les GES et les rendent accessibles à un éventail de parties prenantes, comprenant les agences de régulation, les programmes d'informations des GES ou le public. La communication des informations peut être obligatoire ou volontaire et, bien qu'une grande quantité des

informations rapportées soient disponibles publiquement, elles ne sont pas complètes.

Au niveau national, les parties à la CCNUCC doivent rapporter leurs émissions au secrétariat soit annuellement (pays de l'Annexe I) soit au bout de quelques années, comme déterminé par la CDP (pays non-Annexe I). Bien que la plupart des pays non-Annexe I suivent les règles d'inventaire de l'IPPC, ils ne sont pas obligés de le faire, ce qui rend les rapports variables en qualité.¹⁰ Toutefois, dans le cadre des Accords de Cancún 2010, les pays non-Annexe I devraient soumettre des rapports actualisés bisannuels contenant les inventaires GES nationaux ainsi que des informations sur les actions d'atténuation, les besoins et le soutien reçu.¹¹ Cette révision améliorerait fortement la séquence temporelle des données disponibles, bien qu'il ne soit pas sûr que cela améliorerait la qualité des inventaires.

Les capacités sont un obstacle substantiel à une notification complète. Historiquement, la plupart des pays non-Annexe I ont traité les inventaires GES comme des projets ponctuels plutôt que comme des programmes continus. Cela est cohérent avec le mécanisme de financement fourni via le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), qui a été conçu pour soutenir les communications nationales individuelles plutôt que l'établissement de programmes d'inventaires continus.¹² Par conséquent, l'argent a été utilisé pour embaucher des experts pour qu'ils préparent des rapports uniques, plutôt qu'investi dans l'établissement de processus et programmes permanents de collectes des données.¹³ Tant que le financement et les capacités techniques ne seront pas ajustées pour permettre aux pays non-Annexe I de soumettre des données régulières et complètes, il sera impossible de comprendre pleinement les tendances d'émissions nationales et régionales.

Au niveau sub-national, la communication d'informations au niveau des établissements est en général requise dans les pays où les émissions de GES sont ou seront prochainement réglementées ; c'est-à-dire l'Australie, le Canada, l'UE, le Japon et, à partir de 2010, les USA. Les lois de communication ne couvrent pas toutes les sources : les régulateurs exigent généralement des rapports concernant les sources qui produisent une part non négligeable des émissions totales. Les pays en développement n'exigent généralement pas de rapports au niveau des établissements, bien que cela puisse changer, avec davantage de pays envisageant de nouvelles limitations d'émissions nationales. Les informations au niveau des établissements peuvent être rendues publiques, bien que certains programmes en dispensent les sociétés si cette communication est susceptible de compromettre la confidentialité d'informations commerciales.

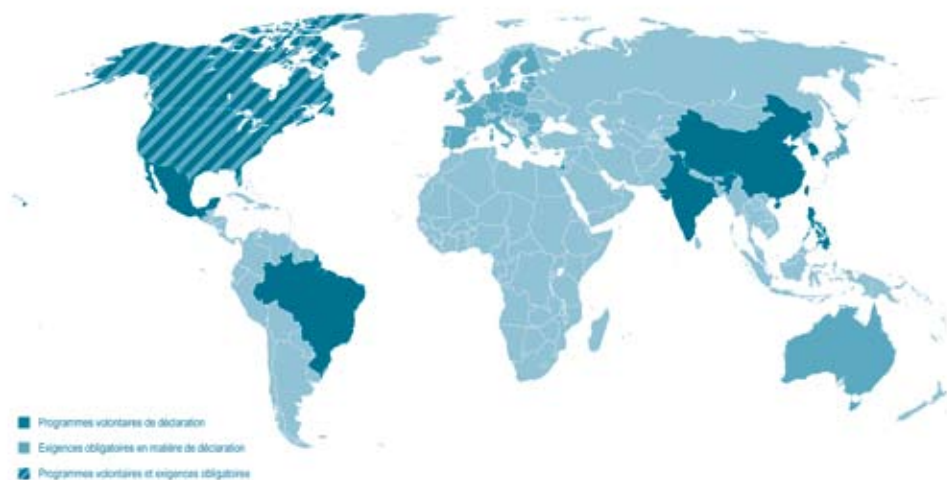
Un nombre croissant de sociétés divulguent volontairement leurs émissions, une tendance poussée par les demandes des actionnaires et des investisseurs, l'établissement

et la protection d'une ligne de base¹⁴, et la participation à des programmes volontaires (voir schéma 4.I).¹⁵ Les registres de GES volontaires comptent le Climate Registry (Amérique du Nord), le Programme Protocole GES du Brésil et des programmes similaires conçus pour établir les capacités, impliquer le secteur privé sur les questions de climat, et créer une volonté publique d'atténuation. Certaines associations d'industries organisent également des programmes pour leurs membres. La qualité des informations varie selon les programmes : certains sont plus prescriptifs que d'autres en termes d'adhésion aux normes comptables et aux méthodologies de quantification internationalement admises. Comme elles ont tendance à être davantage axées sur le renforcement des capacités et l'implication dans les questions de GES, la plupart ne nécessite pas de vérification.

Idéalement, les systèmes d'informations GES devraient non seulement promouvoir une collecte complète de données, mais aussi la présenter d'une manière pratique pour qu'un large éventail de publics puisse l'utiliser et l'interpréter. Cela nécessite que les données soient facilement accessibles (sur une base de données publique en ligne, par exemple) et présentées sous un format transparent qui puisse être regroupé et dégroupé. Cela nécessite également une communication réfléchie basée sur une terminologie communément comprise. En 2009, par exemple, l'UK Statistics Authority a indiqué qu'un rapport fait par le Department of Energy and Climate Change n'avait pas répondu aux codes de pratique en indiquant que les émissions avaient diminué de 12,8 % sans préciser qu'au moins un tiers de ce chiffre représentait des achats de crédits de carbone. Même si ces données étaient correctes, l'autorité a souligné que des lecteurs non experts pourraient mal les interpréter.¹⁶

En général, la tendance va clairement vers l'augmentation des rapports GES, obligatoires comme volontaires. Début 2009, seulement huit pays non-Annexe I avaient soumis des inventaires nationaux pour les données de 2000 ; à la mi-2010, 25 l'avaient fait. L'Australie et les États-Unis ont commencé à exiger des rapports au niveau des établissements, et le Canada a abaissé le seuil d'émissions à partir duquel les rapports deviennent obligatoires.

Au niveau des entreprises, le Carbon Disclosure Project, qui agit au nom de 475 investisseurs institutionnels pour solliciter des informations sur les GES auprès des sociétés, a découvert que 83 % des entreprises du Global 500 interrogées ont rapporté des émissions de GES.¹⁷ Intensifier ces efforts nécessite non seulement l'expertise financière et technique pour produire des rapports complets et solides, mais aussi une pression publique pour assurer que la communication des informations soit une priorité.



Cette carte ne comprend pas les programmes volontaires mondiaux comme le Carbon Disclosure Project ou le programme Climate Savers de WWF.

Source: Adapté de Taryn Fransen et al., *Measuring to Manage: A Guide to Designing GHG Accounting and Reporting Programs* (Washington, DC : WRI, 2007).

Schéma 4.1 Juridictions comportant des programmes volontaires de comptabilité des GES au niveau des entreprises

Assurance de la qualité et vérification

L'assurance de la qualité et la vérification sont essentielles pour assurer l'intégrité des rapports sur les GES. Différentes approches ont été testées et adoptées pour les inventaires nationaux, les rapports au niveau des établissements et les mécanismes de crédits. Néanmoins, la capacité de supervision et les connaissances techniques doivent être considérablement améliorées pour assurer la fiabilité des informations sur les GES.

Au niveau national, les inventaires des GES des pays de l'Annexe I sont évalués par des experts internationaux, qui doivent passer un examen de qualification. Ce processus de vérification est généralement considéré comme approprié, bien que la capacité des vérificateurs soit un problème constant.¹⁸ Alors que la CCNUCC a investi considérablement dans le renforcement de ces compétences, le nombre d'experts disponibles est insuffisant pour répondre aux besoins de vérification, ce qui crée une lutte pour assurer l'intégrité des inventaires.

Les inventaires des pays non-Annexe I n'ont pas historiquement été soumis à une vérification technique, mais l'Accord de Copenhague et les accords de Cancún qui l'ont suivi, prévoient un processus de « consultation et analyse internes » de ces rapports bisannuels.¹⁹ Ce processus, sujet d'un débat international extrêmement controversé, vise à améliorer la transparence des actions d'atténuation et leurs effets, tout en évitant d'empiéter sur la souveraineté nationale ou de prendre position sur l'adéquation des politiques et mesures intérieures. Bien que la forme que ce processus prendra ne soit pas encore clairement définie, une certaine forme de vérification technique contribuerait grandement à améliorer la transparence et la confiance dans les données communiquées. Cela fournirait également un canal de commentaires pour les experts techniques non-Annexe I sur la manière d'améliorer leurs inventaires. Si toutefois les inventaires non-Annexe I devaient être soumis à un processus de vérification de type Annexe I, la pénurie de vérificateurs qualifiés deviendrait encore plus aiguë.

Parmi les problèmes de capacité similaires concernant la vérification des projets d'atténuation, on note une pénurie d'experts techniques qualifiés et de possibles conflits d'intérêts entre les porteurs de projets de compensation et ceux qui évaluent les réductions d'émissions de ces projets (cf. Lambert Schneider, chapitre 4.3).²⁰ En réponse aux pénuries dans le processus de vérification par des tiers, le Conseil d'administration du MDP a augmenté sa surveillance, en quintuplant son personnel au cours des cinq dernières années.²¹

Les programmes exigeant des rapports au niveau des établissements peuvent aussi demander des rapports par des tiers accrédités ou permettre l'audit sur site quand une non-conformité est suspectée. Au niveau national, du projet ou de l'établissement (pour les responsables de programme comme pour les organismes de régulation), concevoir les exigences en matière de vérification et d'assurance de la qualité est une question d'équilibre risque/coût. Une vérification exhaustive peut être chère en ressources et nécessiter un investissement horaire lourd par les experts techniques. Certaines mesures peuvent être prises pour surpasser cette difficulté : le Japon, par exemple, élabore un système de données électroniques pour faciliter la collecte des données au niveau des entreprises comme au niveau national.²²

Pour les inventaires d'entreprise volontaires, certains programmes et sociétés ont indiqué que le gain qu'ils reçoivent de la vérification ne justifie pas son coût. Bien que la plupart des programmes ne requièrent généralement pas de vérification par des tiers, certains, comme le Climate Registry, le Programme Protocole GES du Brésil et le Programme GES du Mexique, offrent une reconnaissance différenciée aux sociétés qui rapportent des informations vérifiées. D'autres programmes volontaires mettent l'accent sur l'assistance technique, le renforcement des capacités et la planification de

la gestion des inventaires : ils se concentrent sur la facilitation plutôt que sur la vérification de l'exactitude des données. Des erreurs de bonne foi peuvent tout de même survenir. En 2009, une société d'énergie pourtant familière des systèmes de notification des GES a mal classé 70 millions de tonnes de carbone.²³ La vérification peut par conséquent fournir une couche de protection supplémentaire contre les risques pour la réputation.

Il est certain que des mesures sont prises dans les différentes initiatives de comptabilité des GES pour améliorer l'assurance de la qualité. Les programmes d'accréditation certifient maintenant des vérificateurs compétents, et l'ISO a conçu des normes pour la vérification des GES et l'accréditation des vérificateurs.²⁴ Si ces efforts relativement nouveaux fournissent une ligne directrice précieuse pour l'identification de vérificateurs compétents, des réformes plus larges peuvent être nécessaires pour éviter les conflits d'intérêts.

Aller de l'avant

Grâce à l'accent mis sur les actions d'atténuation « mesurables, communicables et vérifiables » dans le cadre de la politique internationale, et par l'intérêt du secteur privé à gérer les risques liés aux GES dans toute la chaîne logistique, il existe un immense élan vers une information sur les GES plus complète et plus solide. Alors que les rapports sont de plus en plus largement exigés et encouragés, les capacités ont commencé à remplacer la volonté politique en tant que contrainte prédominante. Le soutien technique et financier, les nouveaux cadres comptables, la collecte améliorée des données et les outils de quantification plus faciles à utiliser contribueront à former les capacités nécessaires.

Les pays et les sociétés qui sont des sources majeures d'émissions nécessitent un soutien technique pour concevoir des ensembles de données et adopter des méthodologies pour préparer des inventaires fiables. Les connaissances techniques des réviseurs et des vérificateurs doivent être améliorées, et le nombre d'experts remplissant ces rôles considérablement augmenté, afin de répondre aux besoins des initiatives de comptabilité du secteur privé comme aux inventaires des GES nationaux. Pour les inventaires nationaux des pays en développement, l'assistance pour former les capacités techniques doit être renforcée par un soutien financier de la communauté internationale afin de procéder à des inventaires plus fréquents et plus solides.

L'accès des parties prenantes aux informations GES sera amélioré en identifiant et en hiérarchisant les manques dans les cadres comptables et en mettant en place des processus avec de multiples parties prenantes pour combler ces manques. Les solutions proposées incluent des cadres « d'équilibre » et de nouvelles approches que

les gouvernements et les institutions financières, dont les banques multilatérales de développement, pourraient utiliser pour prendre en compte l'impact GES de leurs politiques et investissements.

Une collecte des données améliorée est également nécessaire. En se basant sur les systèmes de collecte de données existants non liés aux GES, il doit être possible d'assurer la cohérence tout en promouvant les synergies et en économisant les ressources. Par exemple, la Chine collecte les données énergétiques pour son programme Top 1000 des Entreprises consommatrices d'énergie. Les données GES pourraient être collectées simultanément grâce à des amendements relativement simples.²⁵

Élaborer une base de données complète et ergonomique des facteurs d'émissions et des méthodologies de quantification des GES pour les concepteurs d'inventaires pourrait faciliter la quantification des données. Une telle ressource pourrait se baser sur la base de données actuelle des facteurs d'émissions du GIEC mais son mandat devrait être plus large que les inventaires nationaux afin d'inclure la comptabilité au niveau des entreprises, des établissements et du cycle de vie, et elle devrait contenir un guide pratique pour la sélection des facteurs d'émissions appropriés pour différentes sources et applications.

Tout en renforçant les capacités, les responsables politiques et la société civile doivent rester vigilants pour assurer que l'architecture des politiques d'urgence se base sur les systèmes existants pour traiter de manière adéquate la comptabilité des GES, la communication d'informations et les besoins en vérification. Cela est particulièrement important étant donné l'avenir incertain du Protocole de Kyoto et de l'infrastructure de suivi des émissions qui lui est associée.

La communauté mondiale doit œuvrer pour des pratiques améliorées dans la communication des émissions et des retraits concernant les changements d'utilisation des terres. Des normes communes sont également nécessaires pour que les registres nationaux fassent le suivi des inventaires, des unités de réduction et des transactions associées. Le rôle que jouent les organisations de la société civile en exigeant l'accès aux informations sur les GES et en les déployant pour attirer l'attention sur les bonnes et les mauvaises pratiques est également essentiel : ces organisations devraient chercher des opportunités d'améliorer leurs capacités techniques.

Rassemblées, ces mesures permettraient d'améliorer grandement la disponibilité et l'utilité des informations GES à des fins de prise de décisions et de redevabilité.

Notes

1. Taryn Fransen est le collaborateur principal du Plan climat énergie du *World Resources Institute* (WRI).
2. Tout au long de cette contribution, le terme « émissions » désigne à la fois les émissions de GES rejetées dans l'atmosphère et l'élimination du carbone de l'atmosphère par le biais de la séquestration de carbone ; « réduction des émissions » désigne les augmentations de l'élimination des émissions.
3. Groupe de travail GIEC sur l'Inventaire national des gaz à effet de serre : voir www.ipcc-nggip.iges.or.jp.
4. Selon le Quatrième rapport d'évaluation du GIEC, une source désigne tout processus, activité ou mécanisme, qui libère un GES, un aérosol ou un précurseur de GES dans l'atmosphère, et un puits désigne tout processus, activité ou mécanisme qui élimine un GES, un aérosol ou un précurseur de GES de l'atmosphère. Voir www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg1/ar4-wg1-annexes.pdf.
5. Le terme « juste et honnête » est une convention de comptabilité financière qui signifie que les rapports comptables représentent des informations correctes et complètes sur la situation financière d'une entreprise.
6. Voir par exemple, go.worldbank.org/SCH4V8MXE0.
7. Pour plus d'informations sur les directives à venir, voir www.ghgprotocol.org/performance-tracking-guidelines.
8. Florence Daviet, *Forests in the Balance Sheet: Lessons from Developed Country Land Use Change and Forestry Greenhouse Gas Accounting and Reporting*, document de travail (Washington, DC: WRI, 2009).
9. Kristin Rypdal et Wilfried Winiwarter, « Uncertainties in Greenhouse Gas Emission Inventories: Evaluation, Comparability and Implications », *Environmental Science and Policy*, vol. 4 (2001), pp. 107–116.
10. Taryn Fransen, *Enhancing Today's MRV Framework to Meet Tomorrow's Needs: The Role of National Communications and Inventories*, document de travail (Washington, DC: WRI, 2009).
11. CCNUCC « Draft decision -/CP.16, Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention. »
12. Clare Breidenich et Daniel Bodansky, *Measurement, Reporting and Verification in a Post-2012 Climate Agreement* (Arlington, VA: Pew Center on Global Climate Change, 2009), pp. 13–14.
13. Ibid.
14. Les sociétés opérant dans des pays où les émissions ne sont pas encore contrôlées permettent parfois de prévoir que les régulateurs vont finalement attribuer des quotas d'émissions en se basant sur des niveaux d'émission historiques. Cette possibilité est susceptible de créer une incitation perverse qui dissuade les sociétés de prendre des mesures précoces et volontaires pour améliorer l'efficacité. Certaines sociétés considèrent la mise en place d'inventaires des GES comme un moyen pour présenter la ligne de base de leurs émissions et ainsi éviter d'être pénalisées à cause de quotas d'émission trop faibles en cas d'une éventuelle réglementation.
15. Voir Samantha Putt del Pino et al., *Sharpening the Cutting Edge: Corporate Action for a Strong, Low-carbon Economy* (Washington, DC, WRI, 2009).
16. Correspondance entre Sir Michael Scholar, Autorité statistique du Royaume-Uni, et Tim Yeo, Membre du parlement britannique, « Reporting of UK emissions under the EU trading scheme », 19 octobre 2009.

17. PricewaterhouseCoopers (PwC), *Carbon Disclosure Project 2009: Global 500 Report* (London: PwC, 2009).
18. Voir Fransen (2009), pp. 3-5.
19. CCNUCC, « Draft Decision -/CP.15: Copenhagen Accord », 18 décembre 2009; CCNUCC « Draft Decision -/CP.16, Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention. »
20. Mark Schapiro, « Conning the Climate: Inside the Carbon-Trading Shell Game », *Harper's Magazine*, février 2010, pp. 31–39; Emma Lund, « Dysfunctional Delegation: Why the Design of the CDM's Supervisory System Is Fundamentally Flawed », *Climate Policy*, vol. 10 (2010), pp. 277–288.
21. Schapiro (2010).
22. Partenariat international d'action sur le carbone (PIAC), *Summary Report on the First Global Carbon Market Forum on Monitoring, Reporting, Verification, Compliance and Enforcement: 'Backbone of a Robust Carbon Market'* (Berlin: ICAP, 2008).
23. *Recharge* (Norvège), « Carbon hole the size of Denmark », 11 décembre 2009.
24. ISO 14064-3 (« Specification with guidance for the validation and verification of greenhouse gas assertions »); 14065 (« Requirements for greenhouse gas validation and verification bodies for use in accreditation or other forms of recognition »); 14066 (« Competence requirements for conducting greenhouse gas validation and verification engagements with guidance for evaluation »).
25. Michelle Zhao, « On common ground: a CO₂ calculation tool based on China's *Energy Utilization Status Report* », article non publié préparé pour le WRI, 2009.

4.2

Mesure, notification et vérification des NAMA et de leur soutien

Questions de capacités, de corruption et d'engagement

Juan Pablo Osornio, Ingmar Schumacher et Krina Despota¹

Bien qu'il soit largement reconnu que les nations industrialisées sont historiquement responsables du changement climatique, il devient de plus en plus évident que les efforts d'atténuation de ces pays seuls seront insuffisants pour assurer que les gaz à effet de serre (GES) ne causent pas une augmentation de la température mondiale de plus de 2°C au-dessus des niveaux préindustriels. Les émissions de GES des pays en développement et des économies émergentes (pays non-Annexe I) croissent rapidement. En quantités absolues, la Chine est à présent le plus grand pays émetteur au monde² et les prévisions suggèrent que, d'ici 2005, les émissions des pays en développement, dont le Brésil, la Chine, l'Inde et le Mexique pourraient dépasser celles des pays développés.³

Si le principe de « responsabilités communes mais différenciées » a jusqu'à présent interprété comme le fait que les pays développés devraient prendre la tête des réductions d'émissions, les négociations internationales ces dernières années ont reconnu que les pays en développement⁴ doivent aussi travailler en vue de réduire leurs émissions et de développer leurs infrastructures en suivant un chemin économe en carbone. Le Plan d'action de Bali 2007 a appelé les pays en développement à envisager d'entreprendre des « mesures d'atténuations appropriées au niveau national » (nationally appropriate mitigation actions, NAMA) mesurables, notifiables et vérifiables (MNV)⁵. Les accords obtenus lors de la CDP 16 à Cancún, appelés Accords de Cancún, reconforment cet engagement en déclarant clairement que les

pays en développement mettront en place des NAMA pour atteindre une baisse des émissions par rapport aux émissions « business-as-usual » en 2020. Contrairement à l'acceptation quelque peu ambiguë de l'Accord de Copenhague, le large soutien apporté aux Accords de Cancún motive davantage les pays émergents à concevoir et mettre en œuvre des actions d'atténuation.

Les Accords de Cancún fournissent également les outils nécessaires pour réaliser les NAMA. Ils demandent un registre pour mettre en relation le soutien des pays développés en matière de finance, technologies et formation des capacités, avec les NAMA des pays en développement (qui seront également inclus dans le registre) qui nécessitent ce soutien international. Les Accords de Cancún ont aussi accepté que les NAMA recevant un soutien international seront assujetties à des directives MNV nationales et internationales, qui restent à élaborer, tandis que les NAMA qui ne nécessiteront pas de soutien international seront assujetties à des règles MNV nationales, elles aussi à déterminer.

La manière dont ces termes (NAMA et MNV) sont développés en pratique continue à être discutée sur la scène internationale, alors qu'ils sont mis en œuvre dans de nombreux contextes nationaux et locaux. Plus largement, les NAMA peuvent concerner toute gamme d'activités entreprises par un pays en développement pour réduire ses émissions de GES, des programmes « cap-and-trade » (plafonnement et échange) ou de taxes carbone jusqu'aux programmes de déploiement de technologie ou aux initiatives de développement durable. Bien que des catégories plus précises continuent à être négociées, trois types généraux pourraient être envisagés : une NAMA unilatérale, ne nécessitant aucun financement international ; une NAMA soutenue, utilisant un financement international, un renforcement des capacités ou un soutien technologique de la part de pays développés ; et une NAMA créditée, gagnant des crédits à partir du marché du carbone international.⁶

Encadré 4.2 Vue d'ensemble du financement public pour l'atténuation dans les pays en développement

Le soutien public pour le financement de l'atténuation provient de différents canaux. Un soutien bilatéral de la part des pays développés (Annexe II)⁷ dans le cadre de la CCNUCC est rapporté via les communications nationales⁸ ou le Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Entre 2003 et 2006 le financement annuel du FEM pour des projets liés au changement climatique était d'environ 163 millions de dollars, et entre 2003 et 2007, les membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE ont contribué chaque année en moyenne à 3,5 milliards de dollars spécifiquement pour l'atténuation du changement climatique.⁹ Les banques de développement multilatéral (BDM) financent aussi l'atténuation du changement climatique de différentes manières : les engagements

annuels moyens pour l'énergie propre et l'économie d'énergie dans les pays en développement a atteint quelque 4 milliards de dollars en 2006 et 2007,¹⁰ et la Banque Mondiale achète également des réductions d'émissions de GES dérivées des projets d'atténuation basés dans les pays en développement.

Les BDM, via la Banque Mondiale, contribuent également au Fonds d'investissement sur le Climat (FIC), et ce en finançant des instruments visant à un développement économe en carbone et résilient au climat. En juillet 2010, le Fonds pour les technologies propres (FTP), un programme sous la houlette du FIC, avait alloué plus de 4 milliards de dollars à des projets d'investissement liés à treize plans d'investissement dans des pays éligibles à l'AOD.¹¹ Ces plans comprennent le développement de l'énergie éolienne en Égypte, de l'énergie solaire concentrée (Moyen-Orient et Afrique du Nord), des transports économes en énergie (Mexique) et de l'énergie géothermale (Indonésie).¹² Les organisations non gouvernementales (ONG) ont noté un manque de transparence dans le processus utilisé pour sélectionner les plans d'investissement nationaux, et ont appelé à une plus grande implication de la société civile dans la conception des plans d'investissement.¹³ Le tout nouveau Programme de valorisation à grande échelle des énergies renouvelables dans les pays à faible revenu (Scaling-up Renewable Energy Programme in Low-income Countries), établi lors de la Conférence de Copenhague en décembre 2009, avait reçu près de 300 millions de dollars de promesses mi-2010.¹⁴ Les discussions concernant la gouvernance et la transparence du financement bilatéral et les FIC (qui comprennent également les fonds pour l'adaptation), sont évoquées plus largement dans la partie 5 (cf. Rebecca Dobson, chapitre 5.1.1).

Vers plus de confiance et de coopération

Bien que des progrès aient été accomplis à Cancún, les négociations internationales sur les systèmes MNV se sont avérées particulièrement controversées. Bien qu'historiquement la notification ait été un trait commun aux accords environnementaux multilatéraux, ce n'était pas le cas de la vérification de ces données.¹⁵ La mise en œuvre de systèmes MNV pourrait être considérée comme menant les pays en développement vers l'introduction éventuelle de cibles de réductions d'émissions contraignantes,¹⁶ ou comme exerçant une contrainte excessive sur les pays en développement.¹⁷ Reconnaissant ces problèmes potentiels, les Accords de Cancún ont explicitement décidé que le contenu et la fréquence des communications nationales des parties non-Annexe I ne seraient « pas plus onéreuses que [pour les états Annexe I] ». Pour y arriver, comme cela a été le cas avec les communications nationales, les pays développés fourniront un soutien financier pour la notification des pays en développement. On peut considérer cela comme le premier pas qui assure la confiance et marque un engagement pour la coopération.

La mise en place solide de systèmes de MNV devrait être accueillie comme un outil pour améliorer la confiance entre les pays Annexe I et non-Annexe I et entre les

citoyens et leur gouvernement. Il est également important de reconnaître que beaucoup des pays susceptibles de dépendre d'un soutien externe pour les activités d'atténuation sont aussi ceux pour lesquels les perceptions de corruption sont élevés.¹⁸ Pour les pays en développement, par conséquent, un solide système MNV peut fournir l'assurance que les ressources pour les actions d'atténuation seront gérées de manière responsable, même dans des pays ou régions parfois perçues comme démontrant des niveaux inférieurs de responsabilité gouvernementale. De plus, au sein des pays qui recevront un soutien international pour les NAMA, le MNV peut offrir aux citoyens un échelon supplémentaire de redevabilité pour assurer que leur gouvernement met effectivement en place des stratégies et programmes d'atténuation.

Les pays en développement attendent également de bénéficier d'un système MNV qui surveille mieux le soutien des pays développés. L'expérience de l'aide au développement montre que le soutien est souvent livré dans des délais convenant mal aux projets visés et que l'attribution peut être gérée par des organisations multilatérales qui représentent de manière inadéquate les intérêts des pays en développement.¹⁹ Suivre les engagements dans le contexte du changement climatique peut être particulièrement difficile. Une étude examinant les promesses pour l'adaptation et l'atténuation faites par l'Union Européenne en 2001 a découvert qu'il était impossible de dire avec certitude si ces promesses avaient été tenues en 2009.²⁰ Un système de MNV fort qui relie les mesures d'atténuation à des engagements de financement spécifiques pourra contribuer à réduire fortement l'incertitude financière rencontrée par les pays en développement. Pour les deux parties, une mesure, une notification et une vérification rigoureuses des NAMA et de leur soutien devraient contribuer à plus de confiance et faciliter la coopération entre les pays développés et ceux en développement. Créer un tel système présente toutefois certaines difficultés.

Surmonter les difficultés dans la mesure, la notification et la vérification des NAMA et de leur soutien

Développer les compétences

Un des plus grands défis à relever pour mettre en place des systèmes de MNV pour les NAMA consistera à obtenir un soutien financier et technique suffisant pour en assurer la fiabilité et l'exactitude et pour permettre le développement d'une expertise dans le pays. Au niveau national, l'expérience d'auto-notification dans d'autres régimes de gouvernance suggère que développer l'expertise dans le pays pour le contrôle et la notification peut tourner court même après des décennies. Par exemple, 20 ans après l'introduction du Mécanisme d'examen des politiques commerciales

(MEPC) de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), seulement un cinquième des 70 pays en développement disposent d'agences indépendantes pour mener des évaluations de politiques.²¹

Au sein du régime climatique, les pays développés comme ceux en développement ont connu des problèmes d'exactitude dans leurs communications nationales, et les longs retards entre les soumissions ne sont pas exceptionnels.²² Le financement et le soutien pour les communications nationales des pays en développement ont été sporadiques, ce qui rend difficile de développer des systèmes continus de contrôle et de notifications des émissions.²³ En ce qui concerne la fréquence de notification, les Accords de Cancún déclarent que les parties non-Annexe I soumettront des communications et inventaires nationaux tous les quatre ans, ainsi que les rapports bisannuels mis à jour sur les GES (les pays les moins développés et les petits états insulaires en voie de développement bénéficieront d'une plus grande flexibilité dans les délais). Si les Accords déclarent que cela peut être fait selon les capacités, une meilleure notification pourrait placer une contrainte sur les ressources financières et techniques de certains pays. Mi 2010, le groupe d'experts²⁴ qui fournit le soutien technique pour l'élaboration des notifications nationales a remarqué un manque de soutien technique pour les pays non-Annexe I entreprenant leur troisième notification nationale.²⁵ Par conséquent, au fur et à mesure que les directives pour les MNV nationaux et internationaux sont élaborées, il faudra en même temps assurer que les institutions nationales chargées de mesurer, notifier et vérifier les actions d'atténuation reçoivent le soutien dont elles ont besoin (à la fois de la part des pays développés et de la société civile) pour former les capacités nationales.

Pour les NAMA soutenues, les systèmes de MNV internationaux pourraient comprendre des visites de pays par des vérificateurs experts, permettant une vérification plus précise des émissions et des mesures politiques, même si cela nécessiterait des ressources significatives.²⁶ Les vérifications centralisées, que la CNUCC coordonne actuellement pour les pays Annexe I, nécessiteraient des ressources supplémentaires pour juger les politiques d'atténuation de manière fiable dans les pays développés et en développement. Une capacité insuffisante à soutenir les systèmes MNV nationaux ou internationaux engendrerait une exactitude inférieure dans le suivi de la progression des efforts d'atténuation.

Concevoir des modèles MNV adaptables

Un second défi pour les années à venir consistera à concevoir des règles de MNV qui correspondent précisément aux divers efforts d'atténuation et stratégies de développement sobres en carbone. Certaines actions ne pourront se prêter à une mesure par rapport à des objectifs ciblés d'émissions : un plan pour mettre en œuvre

des politiques d'économie d'énergie multisectorielles à grande échelle, par exemple. Assurer que ces efforts soient néanmoins sujets à mesure et vérification permettant la comparaison entre les pays, tout en autorisant des différences selon les contextes nationaux, sera essentiel pour assurer que les systèmes de MNV sont à la fois pertinents et équitables.²⁷ Une notification efficace et complète jouera un rôle crucial à cet égard.

Les NAMA qui permettent la mesure des impacts des émissions peuvent aussi repousser les limites des structures actuelles en place pour comptabiliser et vérifier les émissions. Les NAMA créditées, par exemple, pourraient présenter une menace de double-comptabilisation si un projet d'atténuation est compté comme une réduction dans un pays en développement tout en créant simultanément des crédits de réductions d'émissions utilisés par une nation Annexe I pour la compter dans ses propres émissions. Les propositions pour éviter cette situation suggèrent de « balayer » les réductions d'émissions des projets Mécanisme de développement propre (MDP) pour qu'elles ne puissent pas être comptabilisées dans les objectifs de réductions d'émissions des NAMA soutenues.²⁸

Si les propositions pour l'attribution sectorielle des crédits pour les NAMA avancent (cf. Wagner, Keohane et Petsonk, chapitre 4.3.5 de ce volume), des secteurs industriels entiers des pays en développement seront censés réduire leurs émissions collectivement. Cette approche peut présenter un grand nombre de problèmes pour les systèmes de MNV. En Chine, par exemple, environ 1 200 sociétés composent le secteur du fer et de l'acier, dont la plus grande fournissait seulement 6% de la production intérieure d'acier brut en 2007.²⁹ Dépendre d'autant de petits producteurs pour fournir les données nécessaires afin de déterminer les réductions d'émissions pourrait présenter de sérieux problèmes d'exactitude et de ressources pour la MNV. Les règles pour la mesure et la notification d'un large éventail de mesures d'atténuation doivent être assez souples pour traiter avec exactitude de telles nuances.

Faire face à la corruption externe et interne

Au fur et à mesure que les NAMA deviennent opérationnelles, des risques de corruption et des risques pour la redevabilité internes et externes sont susceptibles de se présenter. L'établissement de projets MDP dans le monde développé a déjà mis en lumière des exemples de sociétés de vérification indépendantes réalisant des évaluations indulgentes ou inexactes de projets d'atténuation (cf. chapitre 4.3 de ce volume). On s'inquiète également du fait que les critères déterminés par les pays hôtes pour évaluer les bénéfices de développement durable des projets MDP sont vagues, que le processus d'approbation est sensible à la corruption et que, dans certains cas, les conflits d'intérêts sont possibles si les autorités en charge de revoir les

projets MDP sont également autorisées à donner leur avis sur les propositions de projet.³⁰

Les NAMA qui n'ont pas d'objectifs d'émissions directs devraient néanmoins disposer de repères quantifiés pour la mise en œuvre des projets. Le MNV de ces projets pourrait donc créer un système davantage structuré de supervision qui augmente la redevabilité du projet. L'échec à concevoir des mesures objectives et démontrables pourrait inciter davantage ceux impliqués dans le projet à détourner le financement pour un gain personnel, et ce au prix de l'efficacité du projet. Les projets d'atténuation à grande échelle impliquant des flux financiers considérables peuvent aussi être sensibles à la corruption dans tout le cycle de vie du projet si les vérificateurs nationaux sont incités à créer des rapports favorables. Un système réellement indépendant avec une supervision publique devra être mis en place pour assurer que les systèmes de MNV ne deviennent pas l'étape finale de complicité dans un processus corrompu.

Comme les formes des mesures d'atténuation s'étendent dans les pays en développement, les risques de corruption peuvent aussi se multiplier. L'attribution sectorielle des crédits qui engage des secteurs industriels entiers à respecter un plafond d'émissions pourrait, dans un scénario catastrophe, mener à une collusion entre les entreprises pour l'établissement d'une base d'émissions gonflée ou pour une manipulation des mesures d'émissions et des rapports. De telles activités ne seraient pas réservées aux pays en développement ; en 1998, l'Agence américaine de protection de l'environnement (EPA) a signé un accord engageant plus d'I milliard de dollars avec des entreprises de l'industrie du moteur diesel. Elles avaient vendu des moteurs équipés de logiciels désactivant le système de contrôle des émissions du moteur sur l'autoroute.³¹ De tels risques devraient s'amplifier, particulièrement dans les pays où l'expertise technique manque pour surveiller et mesurer les technologies d'atténuation de manière adéquate.

Se confronter à ces risques afin d'assurer une réflexion fiable des émissions nécessitera un arsenal d'outils similaire à ceux utilisés par les professionnels de la lutte anti-corruption. La mise en œuvre et l'application de la Convention des Nations Unies contre la Corruption (UNCAC) et des conventions anti-corruption régionales peuvent contribuer à la pénalisation de la corruption tout en envoyant aux acteurs du secteur privé un message clair de tolérance zéro pour la corruption. Des pactes d'intégrité, dans lesquels certains ministères et les parties répondant à des appels d'offres pour un contrat du secteur public s'engagent à ne pas accepter ou offrir de pots-de-vin et à ne pas entrer en collusion, ont été utilisés avec succès en Asie, en Amérique Latine et en Europe pour décourager la corruption dans les attributions de marchés publics. De tels outils pourraient être modifiés pour stimuler une culture de

confiance et de transparence dans l'élaboration et la mise en œuvre des NAMA, ou pour assurer que toutes les agences de vérification qui sont établies adhèrent à des normes élevées d'intégrité. Bien que la supervision citoyenne puisse se révéler difficile dans un domaine aussi techniquement complexe que les émissions de GES, une surveillance citoyenne des budgets pourrait contribuer à assurer que le financement international des NAMA est comptabilisé de manière adéquate aux niveaux local et national ou que les repères pour l'accomplissement du projet sont atteints. À cet égard, le registre établi dans les Accords de Cancún pourrait fournir une base pour comparer les repères du projet et les coûts, et par conséquent contribuer à identifier de potentielles sources de corruption.

Créer transparence et prévisibilité dans le financement

Sur la scène du changement climatique, les ressources fournies par les pays développés aux pays en développement se sont révélées difficiles à suivre. Les règles de la CCNUCC pour réaliser les rapports sur le financement climatique n'ont pas été actualisées depuis plus de dix ans. Les parties utilisent différentes méthodes de budgétisation et de comptabilité, et elles peuvent difficilement évaluer leur financement climatique si elles sont fournies par une multitude d'agences gouvernementales.³² Les autres canaux de rapport de financement climatique, comme le Système de Notification des Pays Créanciers (SNPC) du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, ne permettent pas de saisir une image complète du financement : l'aide est enregistrée sur la base des intentions plutôt que sur celle de la mise en œuvre des projets ; les organisations multilatérales ne font pas toujours de rapport destiné à l'OCDE ; et le financement passant par des organisations multilatérales sépare souvent les donateurs des projets spécifiques ou des objectifs de l'aide.³³

Un certain nombre de suggestions ont été faites pour améliorer les règles de notification. Par exemple, intégrer les marqueurs Rio de l'OCDE (conçus pour aider à l'identification de l'aide officielle au développement ciblée sur l'atténuation du changement climatique³⁴) pour les utiliser dans les communications nationales des pays développés, permettant ainsi une vérification croisée avec le SNPC de l'OCDE³⁵ ; élaborer d'un système de marqueurs pour classer les fonds ; et mettre en place un format standardisé pour permettre aux pays non-Annexe I de notifier leur besoins et sources d'aide dans les communications nationales.³⁶ Concernant l'importance du renforcement des compétences soulignée ci-dessus, il a également été noté que cette amélioration des compétences doit s'étendre au développement de structures de notification financière améliorées dans les pays développés comme dans les pays en développement pour permettre la vérification croisée des engagements financiers.³⁷

De manière plus urgente peut-être, les promesses des pays donateurs doivent être spécifiques et inscrites dans le temps, et offrir ainsi plus de certitude et de redevabilité aux pays en développement dépendant d'un tel financement.

Très encourageants, les accords de Cancun reflètent certaines de ces suggestions et inquiétudes, en appelant à une meilleure communication sur le soutien apporté aux pays en développement en matière de finance, de technologie et de renforcement des capacités. La communication d'informations serait régie par un cadre commun. La société civile et les groupes universitaires peuvent aussi jouer un rôle clé dans l'élaboration d'outils qui gardent des traces pour voir si les pays développés remplissent leurs engagements de soutien. Les initiatives qui créent une supervision dans la sphère publique peuvent fournir plus de redevabilité. Les sites web qui permettent aux visiteurs de trouver les niveaux d'aide par pays donateur, par secteur spécifique ou par type de projet, fournissent un modèle fort qui peut être adapté directement au soutien des NAMA par les pays développés.

Prêts pour le changement ?

Bien que les Accords de Cancún aient posé les fondations d'un système de notification amélioré pour les NAMA et leur soutien, la question pour les années à venir est de savoir si des systèmes MNV plus rigoureux peuvent être créés et mis en œuvre de manière suffisamment équitable, transparente et flexible pour être sensés pour un large éventail de besoins et de projets. Si on anticipe certains des problèmes aujourd'hui, liés aux compétences, à la corruption et aux engagements, les systèmes MNV peuvent être conçus pour être solides. Les problèmes sont conséquents, mais les bénéfices le seraient aussi : un système de MNV efficace peut augmenter la confiance entre les nations industrialisées et celles en développement, et entre les nations en développement et leurs citoyens. Cette confiance alimentera enfin les ambitions d'atténuation et permettra une planification à long terme des stratégies d'atténuation.

Notes

1. Au moment de la rédaction, Juan Pablo Osornio est directeur des projets sectoriels pour le Mexique, au Center for Clean Air Policy. Ingmar Schumacher est actuellement économiste à la Banque centrale du Luxembourg. Les auteurs ont écrit cet article à titre personnel et les opinions exprimées ne sont pas nécessairement partagées par le CCAP ou par la Banque centrale du Luxembourg. Krina Despota a collaboré à la rédaction du *Rapport mondial sur la corruption*.
2. Il est à noter que l'émission par habitant en Chine reste en dessous de celles des pays développés, il convient également de noter que presque un quart des émissions de la Chine

ont été générées par la fabrication de biens destinés à l'exportation. Voir National Public Radio (US), « For developing nations, exports boost CO₂ emissions », 8 mars 2010.

3. Kevin Baumert et al., *Navigating the Numbers: Greenhouse Gas Data and International Climate Policy* (Washington, DC: WRI, 2005), p. 18.
4. Il est fait référence à cela dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) en tant que parties non visées à l'annexe I.
5. Même si cet article se limite au MNV dans le contexte des NAMA et de leurs soutiens, il est important de noter que le Plan d'action de Bali a également demandé au MNV des engagements ou des actions d'atténuation de la part des pays développés parties.
6. Voir par exemple, Center for Clean Air Policy (CCAP), *Nationally Appropriate Mitigation Actions by Developing Countries: Architecture and Key Issues* (Washington, DC: CCAP, 2009), pp. 7–10.
7. Les parties visées à l'annexe II regroupent les membres de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OECD) visés à l'annexe I, à l'exception des pays en transition économique.
8. Les communications nationales incluent les informations sur les émissions et les suppressions des GES, ainsi que les informations sur les mesures prises par les parties pour mettre en œuvre la convention. Les communications nationales peuvent inclure, notamment, des informations sur les circonstances nationales, les évaluations de vulnérabilité, les ressources financières, l'éducation publique et la sensibilisation.
9. Jan Corfee-Morlot, Bruno Gray et Kate U. Larsen, *Financing Climate Change Mitigation: Towards a Framework for Measurement, Reporting and Verification* (Paris: OECD/IEA [International Energy Agency], 2009), p. 17-18.
10. Ibid., p. 23.
11. Bretton Woods Project, « Update on the climate investment funds » (London: Bretton Woods Project, juillet 2010), p. 4.
12. Voir www.climateinvestmentfunds.org.
13. CCAP (2009) ; Smita Nakhoda, *The Clean Technology Fund: Insights for Development and Climate Finance*, document de travail (Washington, DC: WRI, 2010), p. 8.
14. Bretton Woods Project (juillet 2010), p. 1.
15. Clare Breidenich et Daniel Bodansky, *Measurement, Reporting and Verification in a Post-2012 Climate Agreement* (Arlington, VA: Pew Center on Global Climate Change, 2009), p. 7.
16. Voir Arunabha Ghosh et Ngaire Woods, *Governing Climate Change: Lessons from Other Governance Regimes*, document de travail 2009/51, Global Economic Governance Programme (Programme de gouvernance économique mondial), université d'Oxford. Une version finale de l'article est incluse dans Dieter Helm et Cameron Hepburn (eds), *The Economics and Politics of Climate Change* (Oxford: Oxford University Press, 2009), pp. 454–477.
17. Third World Network (TWN), « Developing Countries Mitigation and MRV – Call for Balance in Negotiations », TWN Bonn News Update n° 10 (Penang, Malaysia: TWN, 5 juin 2010).
18. David Frame et Cameron Hepburn, « An Issue of Trust: State Corruption, Responsibility and Greenhouse Gas Emissions », *Environmental Research Letters*, vol. 5 (2010).
19. Ngaire Woods, « Making Climate Financing Work: What Might Climate Change Experts Learn from the Experience of Development Assistance? », dans Richard Stewart et al. (eds), *Climate Finance: Regulatory and Funding Strategies for Climate Change and Global Development* (New York: New York University Press, 2009), pp. 206–210.

20. Marc Pallemarts et Jonathan Armstrong, *Financial Support to Developing Countries for Climate Change Mitigation and Adaptation: Is the European Union Meeting Its Earlier Commitments?* (London: Institute for European Environmental Policy, 2009), p. 16.
21. Arunabha Ghosh et Ngaire Woods (2009), p. 16 ; pour plus d'informations, voir Arunabha Ghosh, « Developing Countries in the WTO Trade Policy Review Mechanism », *World Trade Review*, vol. 9 (2010), pp. 419–455.
22. Ghosh et Woods (2009), p. 15.
23. Breidenich et Bodansky (2009), pp 13–14.
24. Dans le cadre de la CCNUCC, le Groupe consultatif d'experts chargé des communications nationales des parties non visées à l'annexe I a été mis en place pour améliorer le processus de communication national développé par les parties non visées à l'annexe I.
25. CCNUCC, « Progress Report on the Work of the Consultative Group of Experts on National Communications from Parties Not Included in Annex I to the Convention », document FCCC/SBI/2010/INF.2, 10 mai 2010.
26. Clare Breidenich et Daniel Bodansky (2009), p. 23.
27. Ibid, pp. 21–22.
28. Voir Ellina Levina et Ned Helme, *Nationally Appropriate Mitigation Actions by Developing Countries: Architecture and Key Issues* (Washington, DC: CCAP, 2009), p. 4.
29. Ned Helme et al., *Global Sectoral Study: Final Report* (Washington, DC: CCAP, 2010), p. 30.
30. Aaron Cosbey et al., *Realizing the Development Dividend: Making the CDM Work for Developing Countries: Phase 1 Report* (Winnipeg: International Institute for Sustainable Development, 2005), pp. 43–44 ; Jørund Buen et Axel Michaelowa, « View from the Inside – Markets for Carbon Credits to Fight Climate Change: Addressing Corruption Risks Proactively », dans TI (eds), *Global Corruption Report 2009* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), pp. 41–45 ; *Financial Times* (UK), « Beijing races to profit from fledgling trade », 2 décembre 2009. Le dernier article cite l'exemple d'un individu qui fait partie du groupe d'experts dont le rôle est d'approuver les propositions du MDP en Chine et qui, en même temps, occupe la position de consultant pour les projets MDP dans ce pays. Il convient de noter que cet article souligne uniquement le risque de conflit d'intérêts associé au service simultané de ces doubles objectifs, mais ne fait aucune suggestion sur le fait que l'individu a agi de manière inappropriée dans chacune de ces positions.
31. APE, « DOJ, EPA announce one billion dollar settlement with diesel engine industry for clean air violations », communiqué de presse, 22 octobre 1998.
32. Dennis Tirpak, *Guidelines for Reporting Information on Climate Finance*, document de travail (Washington, DC: WRI, 2010), pp. 4, 6 ; Breidenich et Bodansky (2009), p. 16.
33. Tirpak (2010), p. 9.
34. Voir par exemple, l'OCDE, « Measuring Aid Targeting the Objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change » (Paris: OECD, 2009), à l'adresse : www.oecd.org/dac/stats/riocventions.
35. Breidenich et Bodansky (2009), p. 26.
36. Tirpak (2010), p.9.
37. Voir Remi Moncel et al., « Counting the Cash: Elements of a Framework for the Measurement, Reporting and Verification of Climate Finance » document de travail (Washington, DC: WRI, 2009), pp. 13–14.

4.3

Les compromis de l'échange

Réalités et dangers des marchés du carbone

*Lambert Schneider*¹

Au cours de la dernière décennie, les marchés du carbone sont devenus un important instrument pour réduire les émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES). L'avantage principal des instruments de marché est qu'ils peuvent permettre d'atteindre des réductions d'émissions de manière économique. Le marché du carbone fournit à des entités réglementées (régions, pays, sociétés) une flexibilité quant au domaine et à la manière de réduire les émissions : une entité ayant l'opportunité de réduire ses émissions à faible coût peut mettre en place davantage de mesures de réduction des GES et vendre ses quotas en excès à une entité qui est confrontée à des prix plus élevés, et par conséquent réduire les coûts généraux pour atteindre un objectif de réduction d'émissions. Les marchés du carbone efficaces et solides pourront, avec le temps, voir le prix du carbone augmenter, créer des incitations pour réduire les émissions, et signaler aux investisseurs et à l'industrie la nécessité d'un investissement à long terme dans les technologies à faibles émissions de carbone.

Les marchés du carbone ont été créés dans le cadre du Protocole de Kyoto et ont émergé dans de nombreuses régions. Ils sont utilisés principalement par l'Union Européenne (UE) et les économies émergentes, mais des marchés ont également été établis dans les États du Nord-Est des États-Unis et en Nouvelle-Zélande. Les marchés du carbone ont substantiellement changé les tendances des émissions dans certains secteurs et ont contribué au déblocage de nouveaux potentiels d'atténuation. Ils ont aussi permis une meilleure prise de conscience du changement climatique, particulièrement dans les pays en développement. Malgré leurs réussites, ils ont aussi été critiqués pour différentes raisons, notamment parce que leur surveillance est problématique, qu'ils n'ont pas abouti aux réductions d'émissions envisagées par

ceux qui les avaient proposés et qu'ils n'ont pas suffisamment aidé les pays en développement à atteindre un développement durable.

Variétés de marchés du carbone

En 1997, le Protocole de Kyoto a créé trois mécanismes de marché : les échanges d'émissions, le Mécanisme de développement propre (MDP) et la Mise en œuvre conjointe (MOC). Pour résumer, les marchés du carbone prennent deux formes : cap-and-trade (plafonnement et échange) et compensation. Dans les systèmes cap-and-trade ou d'échanges d'émissions, les gouvernements ou les organismes intergouvernementaux définissent un plafond de quantité totale de GES qui peut être émise par les régions, pays ou sociétés participants et ensuite mettent aux enchères ou distribuent gratuitement des quotas aux participants. Les entités doivent rendre une allocation pour chaque tonne de GES qu'elles émettent. Les participants qui réduisent leurs émissions en deçà de leurs quotas peuvent vendre leurs quotas restants aux sociétés ou aux pays qui ont besoin de quotas supplémentaires pour couvrir leurs émissions.

Pour les quarante pays développés qui ont accepté, dans le cadre du Protocole de Kyoto, de plafonner leurs émissions nationales de GES ont été émises des unités de quantité attribuée (UQA), correspondant à leurs cibles de réduction d'émissions, qu'ils peuvent échanger entre eux. Outre ce programme d'échange international dans le cadre du Protocole de Kyoto, de nombreux pays et régions ont aussi mis en place des programmes d'échange dans lesquels les émissions sont plafonnées au niveau d'une installation ou d'une société.

Le plus grand de ces programmes, de loin, est le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE), qui a été lancé en 2005 et couvre près de la moitié des émissions de CO₂ européennes. En 2009, la valeur totale des échanges du SCEQE atteignait quasiment 119 milliards de dollars, ce qui en fait le plus grand marché du carbone actuellement en activité.² Le SCEQE comprend les principales sources d'émissions dans les 27 États membres de l'UE et la Norvège, dont des fournisseurs d'énergie, des raffineries et des usines de ciment, d'acier et de fer. D'autres marchés cap-and-trade existent en Nouvelle-Zélande et dans les États du Nord-Est des États-Unis. Des programmes régionaux, nationaux ou municipaux supplémentaires sont en cours d'élaboration ou de discussion en Australie, au Japon, en Corée du Sud, en Suisse et aux États-unis.

Les systèmes cap-and-trade peuvent être modifiés par des mécanismes de compensation : les entités réglementées par un plafond d'émissions peuvent ensuite *compenser* leurs émissions en achetant des crédits générés par les réductions d'émissions

de sources non plafonnées, comme des projets pour réduire les émissions dans le monde en développement.

Le MDP est le principal mécanisme de compensation. Dans ce système, les projets qui réduisent les émissions dans les pays en développement peuvent obtenir des certifiés émission reductions (CER, diminution certifiée d'émissions). Ces dernières peuvent être achetées par les pays industrialisés afin d'atteindre les cibles de réductions d'émissions fixées dans le cadre du Protocole de Kyoto. De plus, des programmes tels que le SCEQE permettent aux participants d'utiliser les CER pour remplir partiellement leurs engagements de réductions d'émissions. En août 2010, le MDP avait enregistré plus de 2300 projets, et devait fournir environ un milliard de crédits d'ici 2012. En 2008, l'investissement direct dans les projets MDP équivalait à 6,5 milliards de dollars, bien que ce chiffre soit tombé à 2,7 milliards de dollars en 2009 avec la crise financière et en l'absence d'un accord international sur un régime climatique post-2012.³ Similaire au MDP, mais à plus petite échelle, la mise en œuvre conjointe permet à un pays industrialisé (ou à une entité privée au sein de ce pays) engagé à respecter un plafond d'émissions de financer un projet de réduction des GES dans un autre pays qui a également un plafond d'émissions.

Gouverner les marchés du carbone avec transparence

Les marchés du carbone sont uniques sur plusieurs points essentiels. Premièrement, le bien qui est échangé (les quotas d'émissions de GES) existe seulement grâce à une réglementation politique, la distribution initiale de ce bien étant politiquement définie. De plus, comme ce sont de nouveaux marchés, les mécanismes de réglementation et de surveillance doivent être construits à partir de rien. Ces facteurs peuvent créer des opportunités pour que des intérêts biaisés influencent la conception des marchés et des institutions de réglementation.

Contrairement aux autres marchés, ni l'acheteur ni le vendeur n'a un intérêt inhérent à la qualité du bien. Si les acheteurs sont confrontés à des risques pour leur réputation, ils n'encourent aucun risque de conformité s'ils achètent des quotas de faible qualité : les quotas autorisent l'acheteur à émettre une certaine quantité de gaz à effet de serre (CO₂ ou équivalents) que ces quotas représentent ou non des vraies réductions d'émissions survenues ailleurs.

Ces circonstances uniques font qu'il est extrêmement important que, aussi bien dans la conception que dans le fonctionnement des marchés du carbone, les plus hauts standards de supervision, de transparence et d'application effectivement soient en place pour assurer que le marché fonctionne de manière stable et prévisible et remplisse son objectif de fournir de vraies réductions d'émissions. Les premières leçons à tirer des marchés du carbone déjà en fonctionnement montrent comment les

marchés carbone devront être améliorés et développés à l'avenir pour accomplir de véritables réductions d'émissions et instaurer la confiance publique.

Fixer un plafond ambitieux

Fixer un plafond ambitieux (donc bas) d'émissions est une condition préalable pour parvenir à de véritables réductions d'émissions. Un plafond d'émissions fixé trop haut crée une abondance de permis et ne fournit pas d'incitations à l'investissement dans les technologies économes en carbone. Pour certains secteurs réglementés, cependant, se conformer à un plafond d'émission peut être incertain. Les entités réglementées sont incitées à faire du lobbying pour un plafond généreux et influencer sur la conception du programme. À l'extrême, un plafond trop généreux peut mener à une absence de réduction d'émissions et à un effondrement des prix des quotas et par conséquent à celui du marché carbone lui-même.

Deux ans après la création du SCEQE, en 2007, le prix des quotas a chuté à presque zéro. Cet effondrement a été précipité par la publication de données d'émissions des sociétés réglementées, qui a démontré que les organismes de régulation du marché avait alloué trop de permis, faisant ainsi diminuer par inadvertance le prix du carbone et incitant moins les entreprises à prendre des mesures pour réduire les émissions. Certains observateurs pensent qu'il est plausible que les entreprises réglementées aient essayé d'influencer les ministères attribuant les quotas en accentuant le désavantage concurrentiel imposé par le programme cap-and-trade, ce qui a pu mener à un plafond augmenté.⁴

Mettre en place un plafond suffisamment ambitieux et à long terme est impératif pour assurer la stabilité du marché. La collecte précoce de données sur les émissions réelles de GES des entités réglementées contribue à établir des plafonds réalistes, mais ces données doivent être exactes et vérifiables. La sur-attribution non-intentionnelle d'quotas pourrait être évitée en instaurant un prix minimum pour les quotas d'émissions mises aux enchères, comme l'ont proposé le Royaume-Uni et les États-unis.⁵

Émission des quotas : enchères contre distribution gratuite

Une fois qu'un plafond d'émissions a été établi, les industries réglementées par un système cap-and-trade reçoivent des quotas d'émissions, soit gratuitement, soit achetées aux enchères, soit une combinaison des deux. L'un des avantages de la mise aux enchères des quotas est que cela assure que le pollueur paie pour le carbone qu'il émet. Cela évite d'établir des règles pour l'attribution gratuite des quotas d'émissions, qui sont souvent controversées et difficiles à établir de manière juste et

non-discriminatoire. La vente aux enchères des quotas d'émissions peut aussi générer des revenus considérables, qui peuvent être utilisés à différentes fins, dont des activités d'atténuation et d'adaptation.

Cependant, la vente aux enchères des quotas d'émissions peut également présenter des risques. Quand les marchés du carbone ont une couverture limitée, les coûts additionnels pour la vente des quotas d'émissions peuvent potentiellement conduire à une « pénurie de carbone », c'est-à-dire, le déplacement de la production des sites couverts dans le cadre des échanges de carbone à des sites hors des programmes d'échange d'émissions. De plus, le processus de vente aux enchères doit être conçu avec soin afin d'éviter une collusion entre les acteurs du marché pour faire baisser le prix des quotas grâce à des enchères coordonnées. Des ventes plus fréquentes limiteraient l'impact de toute vente unique sur les prix du marché, et permettraient ainsi de réduire les opportunités de manipulation tout en créant un prix du carbone plus stable.

Lorsque les quotas sont distribués gratuitement, deux grandes approches ont été suivies jusqu'à présent : l'ancienneté, l'attribution des quotas d'émissions selon les émissions historiques d'une entité ; et l'étalonnage, l'attribution d'quotas d'émissions sur la base d'un étalon d'émissions, généralement exprimé sous forme de tonnes de GES par production. L'ancienneté est problématique, car elle sape le principe de « pays pollueurs ».

Même si l'on met de côté l'argument moral selon lequel les industries devraient payer pour émettre des gaz à effet de serre, la distribution gratuite est problématique parce que les quotas représentent un actif considérable qui peut générer des profits inattendus pour les industries réglementées. Dans la première phase du SCEQE, la distribution gratuite et la sur-attribution ont eu pour conséquence des profits de 6 à 8 milliards d'euro pour les quatre plus grands producteurs d'énergie de l'UE, qui ont attribué une valeur monétaire aux quotas qu'ils ont reçus gratuitement mais les ont ensuite fait passer comme des coûts auprès des consommateurs.⁶

L'étalonnage (la distribution d'quotas sur la base de la performance des installations les plus efficaces dans un secteur donné) ne viole pas le principe du « pays pollueur » et fournit un moyen plus juste d'attribuer les quotas. Les entités qui ont mis en place des mesures de réduction des GES dans le passé ne sont pas punies mais récompensées, et les entités qui polluent le plus doivent acheter des quotas supplémentaires. À partir de 2013, le SCEQE distribuera à peu près la moitié de ses quotas par étalonnage et l'autre par enchères.

Il est clair que les industries réglementées sont incitées à faire du lobbying pour l'attribution gratuite des quotas. Par exemple, en 2009, avant que la législation cap-and-trade proposée n'échoue en Australie, l'Australian Conservation Foundation

avait demandé à la Competition and Consumer Commission d'enquêter pour savoir si six sociétés étaient responsables de « conduite trompeuse ou fallacieuse », alléguant qu'elles exagéraient les conséquences néfastes de la législation climatique afin d'obtenir des permis d'émissions gratuits.⁷

Compensations : démontrer l'additionnalité

Une nécessité clé concernant les compensations est que les réductions d'émissions qu'elles génèrent doivent être « additionnelles », c'est-à-dire qu'il faut faire la preuve que les projets de réduction d'émissions n'auraient pas été mis en place sans les revenus gagnés par la vente des quotas de compensation. Les quotas de compensations qui violent ce principe *augmentent* de fait les émissions totales de carbone, alors que les réductions d'émissions du projet de compensation auraient de toute façon eu lieu.

Dans le cadre du MDP, le plus grand programme de compensation au monde, l'approche actuelle, consistant à démontrer l'additionnalité, exige principalement des participants au projet qu'ils démontrent dans quelles conditions ils pourraient mettre en œuvre l'activité du projet. L'additionnalité devient largement une question de démonstration des intentions du concepteur du projet dans les décisions d'investissement. La raison pour laquelle les projets dépendent du financement des quotas de compensation peut être débattue cependant. L'expérience pratique suggère que l'approche actuelle échoue à identifier de manière fiable l'additionnalité des projets, plusieurs analyses suggérant qu'un nombre conséquent de projets enregistrés ne sont probablement pas additionnels.⁸ En octobre 2008, 76 pour cent de tous les projets enregistrés dans le cadre MDP avaient été complètement constitués avant d'avoir été approuvés pour les crédits, ce qui pose encore plus la question de savoir si les projets de compensation dépendaient réellement du financement lié au MDP.⁹ Dans un effort pour rendre la démonstration de l'additionnalité moins subjective et plus transparente, au cours des deux dernières années, le Conseil d'administration du MDP a adopté des directives qui visent à évaluer de manière plus objective si les projets peuvent être économiquement viables sans les revenus des crédits de compensation, si le projet est ralenti par trop d'obstacles sans le MDP ou si le MDP a été sérieusement considéré dans la décision de mettre en œuvre le projet.¹⁰

De la même manière, les règles pourraient être améliorées ou remplacées. Par exemple, l'étalonnage des émissions pourrait être utilisé pour mesurer la performance d'un type spécifique de projet MDP : le taux d'émissions moyen des usines les plus performantes pour un projet donné peut être utilisé comme étalon, et seuls les projets affichant une meilleure performance que l'étalon pourraient être éligibles pour les crédits.¹¹ Pour que les étalons soient efficaces, toutefois, ils doivent être actualisés régulièrement pour refléter les améliorations dans les normes industrielles au fil du

temps. Établir des étalons peut être difficile, car les données de performance de l'industrie peuvent être indisponibles ou confidentielles, et parce que certains secteurs produisent différents produits, nécessitant de multiples étalons. Les taux de pénétration des marchés, qui peuvent être utilisés pour juger la mesure dans laquelle une technologie est utilisée au sein d'un secteur, peuvent aussi servir à déterminer si des projets sont susceptibles ou non d'être additionnels. Bien que ces deux solutions soient des améliorations par rapport à des déclarations subjectives d'additionnalité, aucune ne peut cependant éviter totalement le rattachement de projets qui auraient été mis en œuvre même sans le MDP.

Une autre méthode proposée pour améliorer l'intégrité environnementale des crédits de compensation est d'aller au-delà d'un mécanisme de compensation en créditant uniquement une partie des réductions d'émissions. Par exemple, pour deux tonnes de réduction d'émissions, seulement un crédit de compensation serait émis.¹² Cette option a été proposée récemment par la Commission Européenne et dans la version préliminaire de la législation pour un programme d'échanges d'émissions aux États-Unis.

Encadré 4.3 HFC-23 : un cas d'incitations perverses dans le cadre du MDP

L'hydrofluorocarbène-23 (HFC-23) est un GES puissant dérivant de la fabrication d'hydrochlorofluorocarbène-22 (HCFC-22). Dans les pays en développement, le HFC-23 est généralement relâché dans l'atmosphère, ce qui fait que la capture et l'élimination de cet élément chimique est devenu le type de projet le plus répandu dans le cadre du MDP. Dix-neuf projets HFC-23 enregistrés devraient fournir 476 millions de CER d'ici 2012, représentant à peu près la moitié des réductions d'émissions attendues des plus de 2300 autres projets MDP. Avec des coûts de réduction d'élimination du HFC-23 inférieurs à moins d'un dollar par équivalent de tonne de CO₂ émises, les revenus de ces projets MDP peuvent largement dépasser ceux des ventes de HCFC-22.¹³

Une analyse récente de ces usines indique que ces revenus ont créé des incitations perverses, les exploitants d'usines produisant plus de HCFC-22 et de HFC-23 qu'ils ne l'auraient fait sans le MDP.¹⁴ Bien que la méthodologie pour déterminer les crédits comprenne des garanties pour empêcher ce phénomène, ils se sont révélés inefficaces, et les usines de HCFC-22 du MDP étaient intentionnellement exploitées pour maximiser les crédits de compensation. Deux usines ont réduit leur génération de HFC-23 tandis qu'elles étaient inéligibles pour les crédits, et l'ont augmentée une fois qu'elles ont pu réclamer à nouveau des crédits. Une usine a arrêté la production de HCFC-22 lorsqu'elle n'était pas autorisée à demander davantage de crédits de compensation et a repris l'exploitation lorsqu'elle est devenue à nouveau éligible. Plus encore, on a découvert que plusieurs usines produisaient exactement la quantité de HCFC-22 et de HFC-23 à partir de laquelle elles étaient autorisées à réclamer des crédits, alors que leur production était inférieure ou différente d'année en année avant que les crédits de compensation ne soient accordés.

Au milieu de l'année 2010, l'organisation non-gouvernementale (ONG) CDM Watch a soumis une demande formelle pour que le Conseil d'administration du MDP révisé la méthode d'attribution des crédits. La révision proposée mettrait en place un étalon d'émissions ambitieux et réduirait les crédits pour l'élimination du HFC-23 de plus de 90 pour cent, réduisant ainsi l'incitation à augmenter la production de HCFC-22 ou la génération de HFC-23.

Le président du Panel méthodologies du MDP a recommandé de suspendre cette méthodologie, et CDM Watch a remarqué que les membres du Conseil d'administration du MDP qui étaient réticents à revoir la méthodologie venaient souvent de pays qui avaient un intérêt direct dans des projets HFC-23, comme le Japon, où le gouvernement est associé à huit projets de ce type, la Chine, qui abrite onze des projets enregistrés et impose une taxe de 65 % sur tous les crédits HFC-23, et l'Inde, qui compte sept projets.¹⁵ Quand la méthodologie n'était pas en suspens, le conseil d'administration a décidé de commencer une enquête sur cette question et a suspendu l'émission des crédits. La Banque Mondiale, qui a obtenu des CER de projets HFC-23 d'une valeur d'environ un milliard de dollars, a soutenu qu'il n'y avait pas assez de preuves pour soutenir ces allégations.¹⁶

Compensation : démontrer la durabilité

Dans le cadre du MDP, tout comme pour les normes volontaires qui approuvent les crédits de carbone à la vente hors du marché réglementé, une autre nécessité est que les projets de compensation doivent contribuer au développement durable. Un projet MDP nécessite que le gouvernement du pays-hôte confirme que le projet contribue à atteindre les objectifs de développement durable, mais laisse la définition du développement durable à la discrétion dudit gouvernement. Cependant, les autorités nationales ont peu d'intérêt à rejeter des projets qui n'offrent pas ou peu d'avantages en matière de développement durable, car cela conduit à une perte de revenu pour leur pays. En effet, les études examinant les avantages en matière de développement durable des projets MDP suggèrent que la contribution du MDP au développement durable est faible.¹⁷ Balayer ces méthodes pourrait appeler à une norme méthodologique internationalement admise pour l'évaluation des avantages en matière de développement durable des projets de compensation.¹⁸ Alternativement, une liste positive ou négative de types de projets pourrait être convenue sur la base de bénéfices communément attendus en matière de développement durable. Plusieurs experts ont également proposé la réduction des CER (émettre moins de crédits qui correspondent directement aux tonnes de carbone émises) pour les projets avec moins de bénéfices pour le développement durable, conférant ainsi une valeur monétaire aux bénéfices pour le développement durable.¹⁹

Vérification par un tiers : renforcement des compétences et de l'indépendance

Dans tous les mécanismes de marché du carbone, des sociétés privées ou individus accrédités sont responsables d'assurer la qualité du bien en validant des projets et en vérifiant que les émissions ou les réductions d'émissions correspondent aux déclarations des entités impliquées. Ces entités doivent veiller à ce que toutes les exigences fixées par les autorités régissant le mécanisme du marché du carbone soient respectées. Assurer la qualité de la vérification par une tierce partie est essentiel pour tout marché du carbone, et la qualité de la validation et de la vérification dans le cadre du MDP et de la MOC peut avoir des conséquences pour les marchés non-réglés (cf. Thomas Marcello, chapitre 4.3.4 de ce volume). Malgré ce rôle crucial pour l'intégrité du marché carbone, les antécédents des agences de vérification sont très variés.

Les vérificateurs des projets MDP (les Entités Opérationnelles Désignées, EOD) sont accrédités par le Conseil d'administration du MDP. Les EOD sont payées directement par les concepteurs du projet. Cela peut saper leur indépendance dans leurs fonctions de vérification. Au cours des deux dernières années, le Conseil d'administration du MDP a temporairement suspendu l'accréditation de quatre EOD,²⁰ dont les trois plus grands acteurs du marché. Le conseil a découvert que le personnel de l'EOD manquait de compétences, que l'EOD ne semblait pas avoir entrepris de revue technique indépendante, ou que la société de vérification n'avait pas suivi les procédures de revue interne ou d'audit de manière adéquate pour assurer la qualité du projet.²¹ Cela suggère qu'il existe des problèmes profondément ancrés dans les processus de validation et de vérification. Plus encore, moins de la moitié des projets validés par les EOD sont acceptés par le conseil sans aucune correction.²² Lors d'une évaluation indépendante des EOD sur une échelle de A à F (A indiquant une excellente performance, F une très mauvaise performance), l'EOD la mieux notée a reçu un D, toutes les autres une note inférieure.²³ D'autres évaluations suggèrent que les « EOD sont prêtes à entériner des documents de projets contenant des déclarations invérifiables et hautement douteuses »²⁴, et que dans certains cas les documents présentés aux EOD ont été falsifiés, et qu'il est difficile de vérifier l'authenticité des documents.²⁵

Les compétences du personnel ont été citées comme un problème significatif, certaines agences de vérification rapportant des difficultés à embaucher et à retenir du personnel qualifié. Dans certains cas, les employés des vérificateurs qui ont acquis un niveau de base d'expertise sont embauchés par les porteurs de projets, ce qui crée un potentiel conflit d'intérêts.²⁶ Un autre problème est que les directives du Conseil

d'administration du MDP ne sont pas toujours claires, ce qui mène à des différences d'interprétation entre le conseil et les EOD. De plus, le processus d'accréditation dépend fortement des exigences formelles et n'est pas très transparent, étant donné que la documentation concernée, comme les évaluations des EOD par le Conseil d'administration du MDP, n'est pas mise à disposition du public. Une meilleure transparence servirait d'outil d'apprentissage aux vérificateurs, et l'attention publique pourrait inciter davantage les sociétés de vérification à améliorer leurs activités internes.

Ces dernières années, le Conseil d'administration du MDP a créé différentes actions pour améliorer le processus de validation et vérification. Un Manuel de Validation et Vérification (MVV) a été adopté par le Conseil d'administration du MDP en novembre 2008, suivi par une norme d'accréditation. Le secrétariat de la CCNUCC commence à mener des formations pour les EOD. En outre, le conseil a décidé de mettre en place un cadre politique pour superviser systématiquement les EOD, ce qui inclut la surveillance de leur fonctionnement et pourrait déclencher des vérifications sur site dans les EOD. Dans le cadre de ce nouveau système, des indicateurs de performance ont été calculés et fournis au Conseil d'administration du MDP, mais toujours pas au public. Le conseil envisage aussi un moyen de rendre les EOD responsables en cas de surémission de CER.

Outre ces efforts pour traiter les défauts dans les processus actuels de validation et vérification, un ensemble plus large de pénalités pourrait aussi être créé pour répondre à la non-conformité de la part des vérificateurs, notamment des sanctions financières et des formations et examens obligatoires pour le personnel des EOD.

Dans le cas du MDP et pour les autres programmes de compensation, une réforme fondamentale pourrait être que les vérificateurs soient payés sur un fonds commun auquel contribuent les porteurs de projets, plutôt que d'être mandatés et payés directement par les porteurs de projets. Cela diminuerait les risques de conflits d'intérêts.

Notifier les émissions et suivre les quotas : éviter la double comptabilisation et assurer la transparence

Les marchés du carbone nécessitent une comptabilité correcte des émissions et échanges de quotas d'émissions afin d'éviter toute double comptabilisation des émissions (lorsque les mêmes quotas sont utilisés par différentes entités pour atteindre leurs cibles de réductions d'émissions). Au printemps 2010, le gouvernement hongrois a vendu des CER qui ont été cédées par des sociétés participant au SCEQE à une société intermédiaire.²⁷ Malgré l'affirmation que ces CER seraient laissées hors

des échanges de carbone de l'UE, les crédits « recyclés » ont été échangés sur le marché de l'UE sans que les acheteurs ne réalisent qu'ils ne pourraient pas les utiliser en conformité avec le SCEQE. Cela a mené à la suspension des échanges de CER dans les échanges européens et à un changement dans la réglementation du registre européen pour corriger ce défaut.

En plus d'éviter la double comptabilisation, il est essentiel pour l'intégrité du marché que les entités réglementées dans les programmes d'échanges d'émissions notifient leurs émissions de GES de manière précise, prudente et transparente afin d'évaluer la conformité (cf. Taryn Fransen, chapitre 4.I de ce volume). Dans le SCEQE, les données d'émissions de GES sont notifiées selon des protocoles bien établis, qui offrent généralement peu de potentiel de manipulation et nécessitent une vérification par des tiers qui peuvent être tenues responsables en cas de fraude. Généralement, l'introduction de programmes d'échange peut améliorer substantiellement la transparence des émissions de GES. Une notification fréquente des émissions de GES, ainsi que des compensations et des quotas, permettra au public de suivre les émissions de GES et les efforts de conformité des sociétés.

Mettre en place une supervision redevable et efficace du marché

Les institutions responsables de la supervision des marchés du carbone doivent être indépendantes et redevables, et posséder les connaissances techniques nécessaires pour prendre des décisions informées et fiables.

Éviter les conflits d'intérêts et assurer la redevabilité

Au sein des structures de supervision des marchés du carbone, les conflits d'intérêts sont un problème particulièrement proéminent. Le MDP et la MOC sont surveillés respectivement par le Conseil d'administration du MDP et le Comité de supervision de la MOC (JISC), chacun composé de 10 membres élus par les parties à la CCNUCC et au Protocole de Kyoto. Bien que les membres aient des instructions pour agir en leur capacité personnelle, beaucoup ont des rôles multiples, comme servir de négociateurs sur le changement climatique pour leur pays, représenter l'autorité nationale de leur pays (qui donne la permission nationale des projets MDP) et gérer de grands programmes d'achats MDP gouvernementaux.²⁸ Même si le Conseil d'administration du MDP requiert que ses membres déclarent leurs conflits d'intérêts,²⁹ les membres « exercent leur discrétion personnelle pour décider s'ils ont un conflit perçu ou réel ». Certains membres font des déclarations formelles concernant leurs conflits d'intérêts, d'autres pas.³⁰

Un reportage d'un journal suggère que, dans les réunions à huis-clos, les membres du conseil ont parfois soutenu de manière agressive des projets qui bénéficient à leur pays natal ou aux sociétés de leur pays.³¹ Une évaluation statistique de toutes les décisions prises par le Conseil d'administration du MDP suggère que, après les critères de qualité, les variables politiques/économiques influencent aussi les décisions. Par exemple, un projet a plus de chances d'être approuvé si le pays hôte est représenté par un membre du conseil. De même, l'implication d'acteurs puissants tels que la Banque Mondiale augmente la probabilité de réussite.³² Si de tels exemples sont sans doute l'exception plutôt que la règle, le manque de règles définies en matière de conflits d'intérêts laisse les membres du conseil vulnérables aux perceptions de conflits d'intérêts. Pour traiter le problème plus radicalement, il a été envisagé que le personnel pour de tels postes soit constitué de professionnels salariés à plein temps, plutôt que nommés.³³

Dans le cas de mécanismes de compensation comme le MDP et la MOC, de nombreuses parties prenantes, dont les porteurs de projets, ont demandé à ce que les réunions du conseil soient ouvertes, ont exigé plus de clarté sur la manière dont les décisions sont prises, et demandé une meilleure explication des décisions et une communication plus directe avec les membres du conseil.³⁴ Assurer une redevabilité suffisante dans la gouvernance des marchés du carbone nécessite une consultation et une communication appropriées avec les parties prenantes avant et après les prises de décisions. Une critique importante qui a été faite au processus MDP était le manque de processus d'appel pour les décisions du conseil, sur lequel travaille actuellement le conseil d'administration.

Assurer la conformité, protéger contre les fraudes

Au centre de tout marché se trouvent les mécanismes d'exécution qui assurent que les réglementations sont suivies et que l'intégrité du marché est sauvegardée. Dans le SCEQE, une amende de 100 € par allocation doit être payée si une entité ne dépose pas le nombre nécessaire d'quotas.³⁵ Cette amende a jusqu'à présent réussi à assurer une large conformité de la part des entités réglementées. Les organismes de régulation doivent cependant aussi faire attention afin d'empêcher les manipulations du marché et les fraudes, en assurant une supervision suffisamment efficace, en adoptant des pénalités pour les contrevenants et en fournissant régulièrement des informations approfondies sur le marché. Une forte supervision peut être particulièrement importante aux stades précoces du développement du marché. En 2009, les organismes de régulation européens ont lutté pour contrôler la fraude sur la TVA, où des personnes ouvraient des comptes d'échanges sur un registre carbone national, achetaient des quotas non-assujetties à la TVA, vendaient les quotas avec TVA et

s'enfuyaient ensuite avant de payer la TVA au service des impôts. Des tels problèmes ne concernent pas uniquement les marchés du carbone, mais devront être réglementés avec vigilance pour renforcer la confiance publique dans les marchés existants et émergents.

Gérer les actifs et revenus publics provenant du marché du carbone

Selon la manière dont les actifs générés par les marchés du carbone sont distribués dès le début du marché, certains ou tous peuvent initialement être conservés dans les coffres publics. Ces actifs peuvent fournir une source de revenus conséquente pour les gouvernements et doivent être gérés avec la redevabilité attendue pour toute ressource publique. Cela ne s'est pas produit en 2009, quand le Ministre slovaque de l'Environnement a été contraint de démissionner après avoir vendu une portion des UQA du pays à des prix inférieurs à ceux du marché et sans divulguer les détails de la vente (voir l'étude de cas de la Slovaquie qui suit ce chapitre).

L'utilisation des fonds générés par les ventes de quotas compte également. La vente aux enchères d'quotas pour la troisième phase du SCEQE générera des revenus conséquents, dont 50 % est réservé aux programmes climatiques comme l'énergie renouvelable et l'économie d'énergie, la réduction de la déforestation et le financement de l'adaptation au changement climatique. La Regional Greenhouse Gas Initiative, à l'Est des États-unis, vend également aux enchères des quotas et utilise les revenus pour booster l'investissement dans l'économie d'énergie et les sources d'électricité renouvelables. De plus, 2 % des crédits de compensation du MDP sont dirigés vers le Fonds d'adaptation de la CCNUCC, et les revenus dérivés de la vente des unités de quantité attribuée peuvent aussi être investis dans des projets orientés vers l'environnement, les Systèmes d'Investissement Environnemental (GIS, Green Investment Schemes). Cette dernière pratique pourrait être particulièrement importante dans les pays d'Europe de l'Est, dont les cibles d'émissions attribuées dans le cadre du Protocole de Kyoto excèdent les émissions réelles. Les UQA supplémentaires résultantes, appelées « hot air », peuvent être vendues aux autres pays ou conservées pour des périodes d'engagement ultérieures, handicapant considérablement les efforts généraux pour réduire les émissions de GES en cas d'utilisation de ces quotas. Un débat controversé est apparu sur la manière d'empêcher la conservation des surplus d'UQA dans le régime climatique post-2012.

Dans tous les cas, les gouvernements se voient confier un atout environnemental et financier, et doivent gérer ces procédures de manière responsable, transparente, et en rendant des comptes.

Des marchés du carbone solides : une responsabilité collective

En tant que principal outil d'atténuation du changement climatique, les marchés du carbone doivent être soigneusement conçus, et ils nécessitent une supervision forte, transparente et redevable. Les leçons tirées des marchés du carbone existants suggèrent que plusieurs lacunes sont apparues lors de l'établissement de nouveaux instruments politiques, qui ont sapé le potentiel des marchés carbone à atténuer les émissions mondiales de GES. Il est impératif de considérer ces leçons dans l'établissement de nouveaux marchés, et de les utiliser pour améliorer et réformer les mécanismes existants.

Notes

1. Lambert Schneider a travaillé pour l'Öko-Institut en Allemagne et en tant que chercheur indépendant. En octobre 2010, il a rejoint le secrétariat de la CCNUCC. Cet article a été écrit avant cette nomination.
2. Alexandre Kossoy et Philippe Ambrosi, *State and Trends of the Carbon Market 2010* (Washington, DC: World Bank, 2010), p. 1.
3. Ibid, pp. 1–2.
4. Tamra Gilbertson et Oscar Reyes, *Carbon Trading: How It Works and Why It Fails*, Critical Currents Occasional Paper n° 7 (Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation, 2009), p. 35.
5. Aux États-Unis, un plafonnement des prix a été proposé par la loi Waxman–Markey et la loi Kerry–Boxer ; PointCarbon.com, « UK govt calls for carbon floor price », 12 mai 2010.
6. Richard Baldwin, *Regulation Lite: The Rise of Emissions Trading, Society and Economy Working Paper n° 3/2008* (London: London School of Economics, 2008), p. 10.
7. RechargeNews.com, « Six Australian companies accused of carbon fraud », 15 juin 2009 ; voir également la Fondation australienne pour la conservation, « Complaint to the Australian Competition and Consumer Commission », 11 juin 2009.
8. Voir Lambert Schneider, « Assessing the Additionality of CDM Projects: Practical Experiences and Lessons Learned », *Climate Policy*, vol. 9 (2009), pp. 242–254 ; Martin Cames et al., *Long-Term Prospects of CDM and JI*, Climate Change Research Report n° 12–07 (Dessau: Federal Environmental Agency of Germany, 2007) ; Axel Michaelowa et Pallav Purohit, *Additionality Determination of Indian CDM projects. Can Indian CDM Project Developers Outwit the CDM Executive Board?* (Zurich: University of Zurich, 2007) ; David Victor et Michael Wara, *A Realistic Policy on International Carbon Offsets*, working paper n° 74 (Stanford, CA: Stanford University, 2008).
9. International Rivers, « Rip-Offsets: The Failure of the Kyoto Protocol's Clean Development Mechanism » (Berkeley, CA: International Rivers, 2008).
10. Rapport de la 39^e réunion du Conseil exécutif du MDP, annexe 35 ; rapport de la 41^e réunion du Conseil exécutif du MDP, annexe 46 ; rapport de la 50^e réunion du Conseil exécutif, annexe 13.
11. Lambert Schneider, *Is the CDM Fulfilling Its Environmental and Sustainable Development Objectives? An Evaluation of the CDM and Options for Improvement* (Berlin: Öko-Institut, 2007), p. 58.

12. Voir Stefan Bakker et al., *Differentiation in the CDM: Options and Impacts* (Bilthoven: Netherlands Environmental Assessment Agency, 2009) ; Sonja Butzengeiger-Geyer et al., *Options for Utilizing the CDM for Global Emission Reductions*, rapport final de l'Agence fédérale allemande pour l'environnement (Zurich and Berlin: University of Zurich, Perspectives GmbH, Öko-Institut and Point Carbon, 2010) ; Paula Castro et Axel Michaelowa, « The Impact of CER Discounting on the Competitiveness of Different CDM Host Countries », *Ecological Economics*, vol. 70 (2009), pp. 34–42 ; Rae Kwon Chung, « A CER Discounting Scheme Could Save Climate Change Regime after 2012 », *Climate Policy*, vol. 7 (2007), pp. 171–176 ; et Lambert Schneider, « A Clean Development Mechanism with Global Atmospheric Benefits for a Post-2012 Climate Regime », *International Environmental Agreements*, vol. 9 (2009), pp. 95–111.
13. CCNUCC, « Issues arising from the implementation of potential project activities under the clean development mechanism: the case of incineration of HFC-23 waste streams from HCFC-22 production » FCCC/TP/2005/1 ; Lambert Schneider et al. « Implications of the Clean Development Mechanism under the Kyoto Protocol on other Conventions. The Case of HFC-23 Destruction » *Environmental Law Network International Review* (2005) ; Technology and Economic Assessment Panel (Groupe d'évaluation technique et économique - TEAP)/ GIEC, *Safeguarding the Ozone Layer and the Global Climate System: Issues Related to Hydrofluorocarbons and Perfluorocarbons* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), p. 427 ; TEAP, *Report of the Task Force on HCFC Issues (With Particular Focus on the Impact of the Clean Development Mechanism) and Emissions Reduction Benefits Arising from Earlier HCFC Phase-Out and Other Practical Measures – Response to Decision XVIII/12*, 2007, p. 57.
14. Voir la demande de révision REV0186, soumise par CDM Watch (les observateurs des projets MDP) au Conseil exécutif du MDP, disponible à l'adresse <http://cdm.unfccc.int>, et Lambert Schneider, « Perverse Incentives under the Clean Development Mechanism (CDM): An Evaluation of HFC-23 Destruction Projects », accepté par *Climate Policy* (à paraître).
15. Environmental Investigation Agency (EIA), « UN delays action on carbon market scandal », communiqué de presse, 30 juin 2010.
16. Banque mondiale, « Q&A for CDM HFC-23 incineration projects », 5 août 2010.
17. Voir Karen H. Olsen, « The Clean Development Mechanism's Contribution to Sustainable Development: A Review of the Literature », *Climatic Change*, vol. 84 (2007), pp. 59–73.
18. Voir par exemple, Karen H. Olsen et Jørgen Fenhann, « Sustainable Development Benefits of Clean Development Mechanism Projects. A New Methodology for Sustainability Assessment Based on Text Analysis of the Project Design Documents Submitted for Validation », *Energy Policy*, vol. 36 (2008), pp. 2773–2784 ; Cristoph Sutter, *Sustainability Check-up for CDM Projects: How to Assess the Sustainability of International Projects under the Kyoto Protocol* (Berlin: Wissenschaftlicher Verlag, 2003) ; et SouthSouthNorth, *SouthSouthNorth CDM Toolkit* (Cape Town: SouthSouthNorth, 2004).
19. Bakker et al. (2009) ; PointCarbon.com (2010) ; Castro et Michaelowa (2009) ; Chung (2007) ; Schneider (2009) : « A Clean Development Mechanism »).
20. Ces EOD étaient : DNV (Det Norske Veritas), KEMCO, SGS et TÜV-SÜD. Il existe aujourd'hui plus de 30 EOD.
21. Rapport de la 44^e réunion du Conseil exécutif du MDP, annexe 2, et rapport de la 49^e réunion du Conseil exécutif du MDP, annexe 2. Le Conseil exécutif du MDP a mis en œuvre un contrôle systématique des performances des ODE ; les résultats de l'évaluation de ces performances n'ont toutefois pas encore été rendus publics.

22. Lambert Schneider et Lennart Mohr, *2010 Rating of Designated Operational Entities (DOEs) Accredited under the Clean Development Mechanism (CDM)* (Berlin: Öko-Institut, 2010).
23. Ibid.
24. Lori Pottinger, *Bad Deal for the Planet: Why Carbon Offsets Aren't Working... and How to Create a Fair Global Climate Accord* (Berkeley, CA: International Rivers, 2008).
25. Jørund Buen et Axel Michaelowa, « View from the Inside – Markets for Carbon Credits to Fight Climate Change: Addressing Corruption Risks Proactively », dans TI (eds), *Global Corruption Report 2009: Corruption and the Private Sector* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), pp. 41–45.
26. Mark Schapiro, « Conning the Climate: Inside the Carbon-Trading Shell Game », *Harper's Magazine*, février 2010, pp. 31–39.
27. BusinessGreen.com, « Carbon traders voice fears over recycled carbon credits », 17 mars 2010.
28. Charlotte Streck et Jolene Lin, « Making Markets Work: A Review of CDM Performance and the Need for Reform », *European Journal of International Law*, vol. 19 (2008), pp. 409–442.
29. Rapport de la 47^e réunion du Conseil exécutif du MDP, annexe 62.
30. Les rapports des réunions du Conseil exécutif du MDP contiennent des déclarations sur les conflits d'intérêts pour certains de ses membres seulement.
31. *New York Times* (US), « Secret UN Board Awards Lucrative Credits with Few Rules Barring Conflicts », 7 avril 2009.
32. Florens Flues et al., *UN Approval of Greenhouse Gas Emission Reduction Projects in Developing Countries: The Political Economy of the CDM Executive Board*, working document n° 35 (Zurich: Center for Comparative and International Studies, 2008).
33. Streck et Lin (2008).
34. Ibid ; International Emissions Trading Association (Association internationale pour l'échange des droits d'émission – IETA), « The Joint Implementation Mechanism Post-2012 », document de synthèse (Geneva: IETA, 2009).
35. Directive 2003/87/EC du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 mettant en place un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre au sein de la Communauté et modifiant la directive du Conseil 96/61/EC.

4.3.1

Le public slovaque n'a aucune confiance dans les échanges de carbone de son gouvernement

Emília Sičáková-Beblavá et Gabriel Šípoš¹

Dans le cadre de l'article 17 du Protocole de Kyoto, la plupart des pays industrialisés et certaines économies en transition ont le droit de vendre les permis d'émission (unités de quantité assignée : UQA) « inutilisés » aux pays qui dépassent leurs cibles d'émissions convenues (cf. Lambert Schneider, chapitre 4.3 ci-dessus).² La Slovaquie, avec des émissions moyennes pour 2003–2007 32 % inférieures à sa cible de Kyoto de 1990, possédait une quantité considérable de quotas d'émissions vendables en 2008.³ En novembre de cette année-là, le gouvernement slovaque a vendu 15 millions de tonnes de ses UQA à Interblue Group, une société américaine basée dans l'état de Washington.⁴ En tant que ressource publique, ces permis, selon nombre de personnes, auraient dû

être vendus de manière transparente et à un prix de marché équitable. Le ministre de l'Environnement, en tant que ministre responsable de l'allocation des permis, a cependant choisi de n'organiser aucune appel d'offres publiques ni vente aux enchères et a, à la place, directement attribué le contrat à Interblue.⁵ Quand les médias ont commencé à remettre en cause cette transaction, en décembre 2008, il est clairement apparu que ni le contrat ni le prix de vente n'étaient accessibles au public.⁶

Les demandes des médias et de l'opposition pour rendre le contrat public ont été refusées par le ministre de l'Environnement, Jan Chrbet, qui a soutenu qu'Interblue considérait ces informations confidentielles.⁷ En mai 2009, les journalistes ont découvert à

partir de sources secondaires que la Slovaquie avait sans doute vendu ses quotas à la moitié du prix du marché, soit une perte estimée à 75 millions d'euros de revenus.⁸

Des enquêtes supplémentaires ont permis de découvrir qu'Interblue avait été créée peu avant la mise en place de la transaction.⁹ Puis, on a découvert qu'un individu impliqué dans la vente avait d'autres relations avec le ministère de l'Environnement : un des responsables de projet d'Interblue avait travaillé comme conseiller du ministère à la fois pour Chrabet et son prédécesseur.¹⁰

Le Premier ministre a rejeté les accusations faites dans la presse selon lesquelles le gouvernement avait vendu les permis à un prix inférieur à celui du marché, et forcé Chrabet à démissionner en mai 2009 au motif qu'il avait fait preuve de manque de responsabilité politique en échouant à défendre ce contrat.¹¹ Le nouveau ministre de l'Environnement, Viliam Turský, a publié le contrat, mais le prix de vente, le volume d'émissions et le nom du représentant d'Interblue ont été omis. Turský a affirmé que, « selon la Loi sur la Liberté d'information et la Loi sur la Protection des données personnelles, nous avons le droit de les effacer », en insistant sur le fait que l'acheteur devait donner son accord pour pouvoir publier le contrat complet.¹² La loi stipule cependant que si les ressources publiques sont en jeu, de telles informations doivent

être fournies, et la jurisprudence semble le confirmer.¹³

Confronté à une pression constante des médias et des organisations non-gouvernementales (ONG), le ministère a publié le texte complet du contrat en juin 2009, révélant un prix de vente de 5,05 € par tonne.¹⁴ Les analystes ont découvert qu'à peu près au moment de la vente slovaque à Interblue, des pays comme l'Ukraine, la République Tchèque et la Lettonie avaient vendu des UQA à environ 10 € par tonne.¹⁵ Les journalistes ont ensuite découvert que le gouvernement japonais avait été sur le point d'acheter des UQA slovaques au double du prix payé par Interblue.¹⁶

Interblue a par la suite vendu les UQA à un prix minimum de 8 € la tonne, gagnant ainsi au moins 45 millions d'euros.¹⁷ Le contrat d'Interblue accordait également à la société un droit de premier refus pour 35 millions de tonnes supplémentaires d'UQA slovaques au même prix de 5,05 €.¹⁸

Des membres des médias et d'autres voix se sont élevés pour demander au gouvernement d'annuler le contrat et, si possible, d'inverser la vente du premier lot de permis.¹⁹ En juillet 2009, Turský a commencé à reconsidérer le contrat.²⁰ Dans les mois qui ont suivi, les négociations ont été compliquées du fait qu'Interblue avait cessé d'exister, Interblue Group Europe étant censé lui avoir succédé. Cette société a publiquement offert d'annuler l'accord,

cependant le Ministère de l'Environnement ne l'a pas reconnue comme successeur légal d'Interblue et a par conséquent exprimé son refus de négocier.²¹

Bien que le procureur général ait mis en place une enquête sur ce cas aux motifs d'abus de pouvoir par des responsables publics, personne n'avait été inculpé à la mi-2010.²² L'attention des médias et de la société civile a beau avoir porté ce cas à l'attention du public, les autorités n'ont proposé aucun changement officiel, à long terme, de leurs pratiques de ventes d'UQA. La victoire de l'opposition aux

élections générales du 12 juin 2010 et l'arrivée d'un nouveau gouvernement ont apporté la promesse d'annuler le contrat qui donnait à Interblue le droit d'acheter des UQA supplémentaires ; à la mi-août cependant, aucune progression n'était annoncée.

Dans un marché caractérisé par son opacité, avec peu d'informations accessibles au public concernant la tarification ou les structures des transactions d'UQA, le danger persiste que les citoyens perdent confiance en raison d'un abus, qu'il soit de bonne foi ou délibéré.

Notes

1. Emília Sičáková-Beblová est la directrice de programme à TI Slovaquie et Gabriel Šipoš est le directeur de cette organisation.
2. Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 1997.
3. Agence européenne pour l'environnement (AEE), « GHG Trends and Projections in the Slovak Republic », dans AEE, *Greenhouse Gas Emission Trends and Projections in Europe 2008: Tracking Progress towards Kyoto Targets* (Copenhague: EEA, 2008), pp. 164–165.
4. ETrend.sk (Slovaquie), « Slovenské pozadie veľkého kšeftu », 22 avril 2009 ; ETrend.sk (Slovaquie), « Ďalší kšeft SNS: Horúci vzduch », 3 décembre 2008. Bien que des rapports médiatiques précoces aient indiqué que 10 millions de tonnes d'UQA ont été vendus, le chiffre réel est 15 millions de tonnes d'UQA.
5. ETrend.sk (3 décembre 2008).
6. Ibid.
7. Ekonomika.sme.sk (Slovaquie), « Chrbet kryje Interblue Group », 24 avril 2009.
8. ETrend.sk (Slovaquie), « Emisie: obludný škandál », 26 mai 2009.
9. ETrend.sk (3 décembre 2008).
10. *Slovenská Tlačová Agentúra* (en anglais) (Slovaquie), « HZDS alleges organized group stands behind AAU emissions sale », 26 mars 2010 ; Ekonomika.sme.sk (Slovaquie), « Vláda predala emisie poradcovi », 25 mars 2010.
11. DNES.sk (Slovaquie), « Fico: strašiakov vo vláde nepotrebujem. Chrbet končí' », 5 mai 2009.
12. *Slovak Spectator*, « Slovak environment minister releases no additional info on Interblue Group », 3 juin 2009.
13. *SME* (Slovaquie), « Chrbet zverejní zmluvu », 30 avril 2009. L'article affirme que, par le passé, les tribunaux ont statué que les documents d'intérêt public, sauf expressément défini par la loi, devraient être rendus publics sur demande des autorités publiques.

14. Ekonomika.sme.sk (Slovaquie), « Štát ustúpil a zverejnil celú emisnú zmluvu », 15 juin 2009.
15. Ekonomika.sme.sk (Slovaquie), « Emisný škandál zaujal aj Švajčiarov' », 21 novembre 2009.
16. Hnonline.sk (Slovaquie), « Japonci chceli emisie. Dali by dvakrát viac », 13 août 2009.
17. *Slovak Spectator*, « New revelations blow lid on Interblue puzzle », 29 mars 2010.
18. *Tlačová Agentúra Slovenskej Republiky* (Slovaquie), « Interblue Group Europe has new person in charge », 29 mars 2010 ; *Slovak Spectator* (29 mars 2010).
19. Spravy.pravda.sk (Slovaquie), « Dzurinda žiada zrušiť zmluvu s Interblue Group o predaji emisií », 16 juin 2009 ; Ekonomika.sme.sk (Slovaquie), « Premiér kľučkuje pred emisiami (16 naj Ficových výrokov k téme) », 10 novembre 2009.
20. Hnonline.sk, « Turský pre HN: S Interblue budeme určite rokovať », 8 juillet 2009.
21. Spravy.pravda.sk (Slovaquie), « Medveď: Interblue Group Europe nie je pre ministerstvo partner », 7 avril 2010.
22. Hnonline.sk (Slovaquie), « Emisie. V hre je "práčka" », 7 juin 2010.

4.3.2

Politiques des permis

Les quotas de CO₂ hongroises

*Gábor Baranyai*¹

En tant que plus grand marché cap-and-trade au monde, le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE)² a reçu aussi bien louanges que critiques. L'une des premières préoccupations concernait l'attribution des quotas d'émissions. Attribués aux industries réglementées en nombre supérieur aux émissions réelles, ces permis pourraient constituer une aide d'État cachée ; et, distribuées d'une manière non-transparente, ces quotas pourraient constituer un outil puissant pour distribuer des subventions injustifiées, devenant potentiellement un foyer de favoritisme politique.

Dans le cadre des deux premières phases du SCEQE (2005–2007 et

2008–2012), l'attribution des permis était gérée par chaque état membre de l'UE. Les plans nationaux d'allocation (PNA), qui définissent le nombre d'quotas attribués à chaque installation réglementée, étaient soumis par les gouvernements des États membres et approuvés par la Commission Européenne. La discrétion relative des États membres pour la détermination de la méthodologie d'attribution, l'incertitude potentielle des données d'émissions et les pressions de lobbying³ dans de nombreux pays ont mené à l'adoption de plans d'allocation excessivement généreux.

Les erreurs d'attribution dans les quotas hongroises

La préparation du PNA hongrois pour 2008–2012 était vulnérable au lobbying de l'industrie. L'instabilité politique a encore compliqué les problèmes, le ministre de l'Environnement (qui

supervise les quotas d'émissions) ayant changé trois fois en trois ans. Chaque ministre a été approché avec de nouvelles requêtes et propositions de certains secteurs et sociétés. Une fois que les

versions préliminaires avaient impliqué les ministres, des intérêts supplémentaires apparaissaient au niveau du Cabinet, rendant la supervision du processus de plus en plus difficile.⁴

En avril 2007, la Commission Européenne a identifié des erreurs dans le premier PNA 2008–2012 soumis par la Hongrie,⁵ notamment la sur-attribution d'quotas d'émissions. La Commission a abaissé de 12 % le plafond d'émissions pour les installations réglementées hongroises, déclarant que les informations méthodologiques utilisées pour déterminer les attributions d'quotas étaient insuffisamment documentées et que la Hongrie n'avait pas démontré que les informations fournies par les sociétés réglementées avaient été « systématiquement vérifiées par des experts indépendants ».⁶

La Commission a également découvert un système de bénéfices intégré pour les installations émettrices de CO₂ existantes. Dans le cadre du PNA, ces installations auraient eu un accès garanti à des quotas supplémentaires même en cas de fluctuations de production, ce qui serait revenu à un ajustement a posteriori du plafond d'émissions.⁷ Par conséquent, ces sociétés auraient substantiellement bénéficié d'émissions réduites en vendant des quotas sur le marché, tout en transférant essentiellement les coûts d'une production augmentée et d'émissions plus élevées au gouvernement

en obtenant des quotas gratuites sur demande.

La réduction de 12 % des émissions générales, telle qu'ordonnée par la Commission, signifie que toute l'allocation de la Hongrie doit être recalculée, défaisant ainsi les accords politiques et industriels précédents et créant de nouvelles incitations au lobbying.

La justification de la réallocation qui a suivi n'a pas toujours été claire. Des journalistes ont rapporté qu'en 2009, la centrale électrique publique de Vértes devait recevoir 400 000 quotas supplémentaires par rapport à ce qui lui avait été attribué à l'origine, pour un prix estimé à 6 millions d'euros sur le marché. Des sources médias ont suggéré que l'usine recevait ces quotas supplémentaires dans des conditions favorables non justifiées par les données d'émissions.⁸

Les défauts dans le processus de réallocation ont été exacerbés par une application faible des mesures conçues pour améliorer la transparence. Pendant la préparation du PNA amendé, le gouvernement a réduit le calendrier des consultations de 15–30 jours à 5–10 jours.⁹ Cela a rendu le processus de consultation largement inefficace, privant les sociétés et le public de l'opportunité d'analyser et commenter les chiffres d'attribution finaux.

Un problème à l'échelle de l'UE

Nombre des problèmes qui se sont présentés en Hongrie étaient manifestes dans toute l'UE. Un chercheur a découvert que les calendriers courts dans la phase I (2005–2007) et les règles d'attribution complexes ont fait que « la plupart des organismes de régulation des États membres avaient peu de temps pour traiter et vérifier de grands volumes de représentations et de demandes de l'industrie ». ¹⁰ Comme ces problèmes n'ont pas été résolus pour la phase 2 du SCEQE (2008–2012), et en raison de la crise industrielle mondiale, 70 % des participants du SCEQE ont reçu des quotas d'émissions inutiles en 2009. ¹¹ Cette même année, la Hongrie avait un surplus d'quotas de plus d'un million de tonnes d'émissions de carbone. ¹²

Ces problèmes fondamentaux ont été reconnus par la Commission, ce qui a mené à une modification rapide et radicale du modèle d'attribution : à partir

de 2013, les plafonds d'émissions seront déterminés au niveau de l'UE. ¹³ Alors que les gouvernements nationaux auront beaucoup moins d'influence directe sur les décisions d'attributions, la future distribution des quotas sera néanmoins sujette à du lobbying au niveau de la Commission.

L'expérience d'attribution d'émissions de la Hongrie et des autres pays de l'UE sera instructive pour établir et réformer les programmes d'échanges d'émissions existants et futurs. Lutter contre un abus d'influence nécessitera des mécanismes permettant la transparence, comme la publication de critères clairs pour l'attribution, des calendriers adéquats pour la mise en œuvre, et la création de registres de lobbying solides et obligatoires pour mieux faire le lien entre les intérêts des entreprises et les interactions politiques.

Notes

1. Gábor Baranyai est un ancien chef de département à l'Ombudsman for Future Generations en Hongrie. Il a écrit cet article à titre personnel, au nom de TI Hongrie.
2. Voir Lambert Schneider (section 4.3 du présent volume) pour plus de détails sur les systèmes d'échange d'émission.
3. Markus Wråke, *Emissions Trading: the Ugly Duckling in European Climate Policy?*, Rapport n° B1856 (Stockholm: Swedish Environmental Research Institute, 2009).
4. Observation personnelle de l'auteur.
5. Commission des Communautés européennes, « Décision de la Commission concernant le plan national d'affectation des quotas d'émission de gaz à effet de serre déposé par la Hongrie conformément à la Directive 2003/87/EC du Parlement européen et du Conseil », Décision de la commission du 16 avril 2007, Bruxelles, Préambule (17)–(28).
6. Ibid.
7. Ibid.

8. *Index* (Hongrie), « Szén-dioxiddal is kistáfirozták Kapolyit », 14 janvier 2009.
9. Par décrets gouvernementaux : 14/2008. (I. 30.) Korm. rendelet az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló 2005. évi XV. törvény végrehajtásának egyes szabályairól szóló 213/2006. (X. 27.) Korm. rendelet módosításáról, section 3. En vigueur à partir du 30 janvier 2008.
10. Robert Baldwin, *Regulation Lite: The Rise of Emissions Trading*, Law, Society and Economy Working Paper n° 3/2008 (London: London School of Economics and Political Science, 2008).
11. Sandbag, *Rescuing the EU ETS from Redundancy* (London: Sandbag, avril 2010).
12. Sandbag, « Emissions map », at www.sandbag.org.uk/etsmap.
13. Directive 2009/29/EC du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/EC afin d'améliorer et d'étendre le système d'échange des quotas d'émission de gaz à effet de serre de la Communauté, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 140, 5 juin 2009.

4.3.3

Défauts et raccourcis

Les études d'impacts environnementaux du Sri Lanka

Transparency International Sri Lanka

Les études d'impacts environnementaux (EIE) devraient avoir une pertinence croissante pour les activités d'atténuation et d'adaptation au changement climatique dans de nombreux pays. Les EIE sont considérées comme des outils utiles pour renforcer les dispositions des mesures d'adaptation comme le « climate-proofing » dans les projets de développement¹ et, dans le cadre du Mécanisme de développement propre (MDP), les pays hôtes peuvent exiger des concepteurs de projet qu'ils produisent une EIE s'ils pensent qu'un projet d'atténuation pourrait avoir des impacts environnementaux significatifs.² À ce jour, le Sri Lanka a enregistré sept projets MDP (un nombre faible par rapport aux autres pays d'Asie, mais plus élevé que pour de nombreux pays participants hors de la région). Si les projets d'atténuation et d'adaptation sont revus à la hausse au Sri Lanka, des

efforts considérables de la part des citoyens, des organisations non-gouvernementales (ONG) et du gouvernement, seront nécessaires pour assurer que les critères utilisés pour évaluer l'intégrité environnementale de ces projets sont solides et ouverts à la supervision du public.

Au Sri Lanka cependant, une EIE pourrait être un faible indicateur de développement durable. Des EIE ont été demandées depuis des années afin d'obtenir une autorisation de développement pour des entreprises qui pourraient présenter des impacts négatifs sur l'environnement, comme les aéroports, les installations industrielles, les centrales électriques ou les hôtels.³ Les défauts documentés sont nombreux cependant : conflits d'intérêts, manque de directives claires, problèmes de supervision publique et échec à contrôler les impacts ont tous été attribués au

processus EIE. Ces problèmes valent d'être examinés, car ils peuvent refléter certains des défis que le gouvernement devra relever pour évaluer de manière

adéquate les ramifications environnementales des projets d'atténuation ou des activités d'adaptation à grande échelle.

Une pléthore de problèmes

Vingt-deux institutions gouvernementales sont désignées comme agences d'approbation pour les candidatures EIE, la Sri Lankan Central Environmental Authority (CEA) supervisant le processus.⁴ Ces agences ont pour responsabilité de déterminer les potentiels impacts environnementaux des projets proposés, de solliciter la participation des parties concernées et de décider si une EIE ou une évaluation moins complète sont nécessaires.

L'ambiguïté concernant la candidature des études d'impacts environnementaux a été illustrée en 2004, quand l'Environmental Foundation Ltd (EFL), une grande ONG environnementale du Sri Lanka, a rapporté un cas devant la CEA, remettant en cause la validité de son approbation d'une mini-centrale hydroélectrique.⁵ L'EFL a objecté que l'approbation avait été accordée sur la base d'un rapport d'étude environnementale initiale (EEI) plutôt que sur celle d'un rapport d'EIE. Les EEI sont des études relativement courtes et simples ; contrairement aux EIE, elles ne nécessitent ni notification publique des demandes du projet, ni période de commentaire public. Ce cas a révélé que le projet a été finalement approuvé sur la

base des réponses du candidat à un « questionnaire environnemental » et d'une lettre du ministère de la Conservation forestière, plutôt que sur celle d'une EEI. Entre autres erreurs, la principale justification faite par la CEA était son raisonnement selon lequel un questionnaire environnemental pouvait équivaloir à une EEI ou une EIE.⁶

Au Sri Lanka, la conception des EIE ainsi que leur évaluation peuvent aussi être vulnérables aux conflits d'intérêts.⁷ Les porteurs de projets engagent eux-mêmes des sociétés de consulting pour mener les EIE,⁸ ce qui constitue un obstacle potentiel aux évaluations non-biaisées de la part des sociétés. Les agences d'État finançant les projets peuvent aussi proposer que le ministère dont elles dépendent revoit les EIE, ce qui peut potentiellement en affecter négativement l'objectivité.⁹

La révision publique, un élément crucial du processus d'EIE, connaît un succès mitigé. Toutes les EIE sont annoncées dans les journaux nationaux, et le public peut faire des observations ou soumettre des demandes dans les trente jours qui suivent. Si les propositions s'avèrent controversées, l'agence d'approbation et la CEA organisent des auditions

publiques. Dans le meilleur des cas, la supervision publique a mené à la protection de terres démolies pour le développement ; en 2007, une campagne publique massive a conduit la CEA à rejeter une EIE qui proposait l'acquisition d'un site de 800 hectares de terres agricoles et de marais pour la construction d'un nouvel aéroport.¹⁰

Malgré les dispositions de supervision, la capacité du public à accéder et à interpréter les EIE peut être compromise. Au Sri Lanka, il n'existe pas de disposition déterminant si le candidat a répondu correctement aux préoccupations soulevées par le public.¹¹ Le contenu d'une EIE peut également varier considérablement, ce qui crée des difficultés pour le public comme pour les comités de révision : les données peuvent être parcellaires, peu concluantes ou mal analysées ; les sites alternatifs peuvent être incorrectement envisagés ; et les faits peuvent être délibérément orientés vers un résultat positif.¹² Une description exagérément détaillée de données superflues ou non pertinentes sur les impacts¹³ peut obliger le public et les comités d'évaluation à parcourir des montagnes de données à la recherche d'informations pertinentes.

Vers un processus solide et fiable

S'ils ne sont pas réglés, ces problèmes et d'autres liés aux processus EIE auront des effets corrosifs sur l'environnement naturel tout comme sur la confiance publique. Dans de trop nombreux cas,

La qualité variable des EIE peut avoir des répercussions directes sur la biodiversité et les écosystèmes d'un pays. Une étude portant sur 130 EIE et EEI menée au Sri Lanka a permis de montrer que près d'un cinquième d'entre elles ne faisait aucune mention des impacts écologiques, tandis que plus de 40 % les évoquait en seulement quelques phrases.¹⁴ Cette étude montre également que les études d'impacts étaient concentrées uniquement sur les impacts écologiques directs des projets et non sur les impacts indirects ou secondaires. Cela pourrait être lié aux autres découvertes des chercheurs : alors que les références des consultants en écologie sont souvent adéquates, elles peuvent être limitées en temps et en ressources, ce qui rend les données sur les impacts écologiques pour les EIE et les EEI plus qu'insuffisantes.¹⁵ Le contrôle de suivi semble également faible. Dans l'étude citée ci-dessus, moins d'un tiers des études environnementales comprenait des plans de contrôle des impacts écologiques du projet proposé, mais aucune ne prenait d'engagement de contrôle.¹⁶

les médias du Sri Lanka ne sont pas libres d'informer de manière indépendante, et l'apathie publique montre la probable insuffisance de la supervision citoyenne. Malgré ces obstacles, des mesures doivent

être prises pour améliorer le processus d'EIE. Pour les projets MDP, comme pour l'intégration de la résilience au climat dans le développement de nouvelles infrastructures, ces questions doivent être traitées. Bien que sur le papier les procédures d'EIE soient solides, leur mise en œuvre peut être

améliorée. Une telle initiative serait le premier pas que le gouvernement pourrait faire pour assurer que des garanties environnementales rigoureuses étayent le développement de tous les projets au Sri Lanka, qu'ils soient liés ou non au changement climatique.

Notes

1. Peter King, *Mainstreaming Climate Change into National Development Planning: A Training Manual* (Apia, Samoa: Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme, 2010) ; Banque asiatique de développement (BASD), *Climate Proofing: A Risk-Based Approach to Adaptation* (Manila: ADB, 2005).
2. CCNUCC, 3CMP.1, paragraphe 37(c) ; voir FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1. Dans le cadre des accords de Marrakesh de 2001, il relève de la responsabilité du pays hôte de définir les critères de durabilité et de déterminer si les projets MDP proposés satisfont ces exigences. Il est à noter qu'il n'y a actuellement aucune législation au Sri Lanka qui stipule que tous les projets doivent être accompagnés par un AIE.
3. National Environmental (Procédure d'approbation des projets) Régulation n° 1 de 1993, Gazette Notification Number 772/22, datant du 24 juin 1993.
4. Précisant que les organismes d'état sont les PAA (AIE), Gazette Notification Number 859/14, daté du 23 février 1995.
5. Environmental Foundation Ltd vs Département central de l'environnement et autres ; Appel n° 1556/2004 devant la Cour d'appel.
6. EFL vs CEA et autres, 1556/2004, Court d'appel.
7. Lareef Zubair, « Challenges for Environmental Impact Assessment in Sri Lanka », *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 21 (2001), pp. 469–478.
8. Jagath Gunawardena, avocat confirmé spécialiste de l'environnement, entretien avec l'auteur, 22 août 2009.
9. Zubair (2001).
10. *The Nation* (Sri Lanka), « Weerawila airport too far out », 27 janvier 2008.
11. Entretien avec Gunawardena, 22 août 2009.
12. Dekshika Kodituwakku, « The Environmental Impact Assessment Process in Sri Lanka », *SARID Journal of South Asian Affairs*, vol. 1 (2004).
13. Directeur général adjoint de la CEA, Ramani Ellepola, à l'adresse www.penta-eu.net/docs/Ramani_Ellepola.ppt.
14. L'échantillon de l'étude est tiré de 463 évaluations environnementales achevées entre 1981 et 2005. Deux tiers d'entre elles étaient des EEI et un tiers était des EIE. Miriya Samarakoon et John Rowan, « A Critical Review of Environmental Impact Statements in Sri Lanka with Particular Reference to Ecological Impact Assessment », *Environmental Management*, vol. 41 (2008), pp. 441–460.
15. *Ibid.*, pp. 455–456.
16. *Ibid.*, p. 456.

4.3.4

Marchés carbone volontaires

Réussites et déficits

*Thomas Marcello*¹

Un marché en cours de maturation

Contrairement à ce qui se passe dans les systèmes de cap-and-trade mandatés par les gouvernements, les participants aux marchés du carbone volontaires ne sont pas influencés par des programmes de réductions d'émissions obligatoires. Leurs acteurs comprennent des sociétés qui anticipent une réduction d'émissions dans le cadre d'un futur système réglementé ; des sociétés qui souhaitent compenser leurs émissions actuelles dans le cadre d'efforts de responsabilité d'entreprise plus larges ; des gouvernements cherchant à instituer des projets zéro émissions ; et des individus espérant compenser leur empreinte carbone.

Les transactions se font de gré à gré ou sur un marché d'échange. Le marché de gré à gré est constitué d'accords entre les acheteurs et les vendeurs pour des crédits générés par des projets de réductions d'émissions, appelés compensations, et achetés volontairement. Le marché d'échange est dominé par le Chicago Climate Exchange (CCX), aux États-Unis, le seul système cap-and-trade volontaire au monde. Il propose un système cap-and-trade volontaire mais juridiquement contraignant dans lequel les membres acceptent de réduire leurs émissions par rapport à une base qui peut être atteinte à la fois par des compensations et des quotas.

Les organisations à but non lucratif orientées vers la conservation ont dominé le marché volontaire au cours des années 90, utilisant généralement la finance du carbone pour financer des projets liés à la foresterie. Cependant, au fur et à mesure que l'attention des médias, la conscience du public et l'intérêt des entreprises envers le changement climatique ont augmenté, les entreprises privées ont supplanté les organisations

philanthropiques comme principal facteur de marché. La part du secteur privé dans le marché de gré à gré volontaire a augmenté substantiellement depuis 2002, passant à 91 % en 2009 (voir schéma 4.2).² La valeur globale du marché a été multipliée par sept entre 2006 et 2008 avant de chuter de près de 50 % soit 387 dollars en 2009, en raison de la récession économique (voir schéma 4.3).³

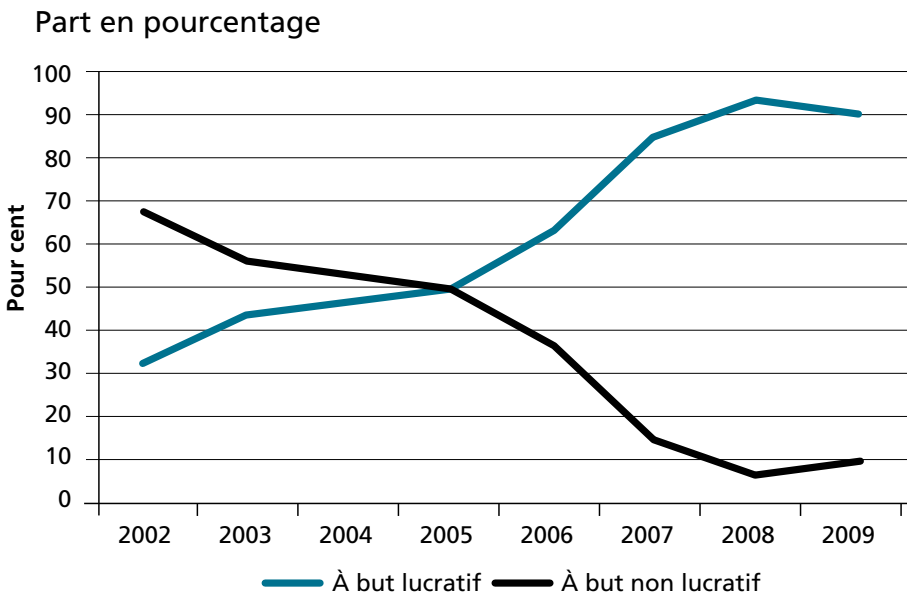


Schéma 4.2 Part du marché de gré à gré volontaire des organisations à but non lucratif par rapport au secteur privé, 2002–2009

Source : Ecosystem Marketplace, Bloomberg New Energy Finance.

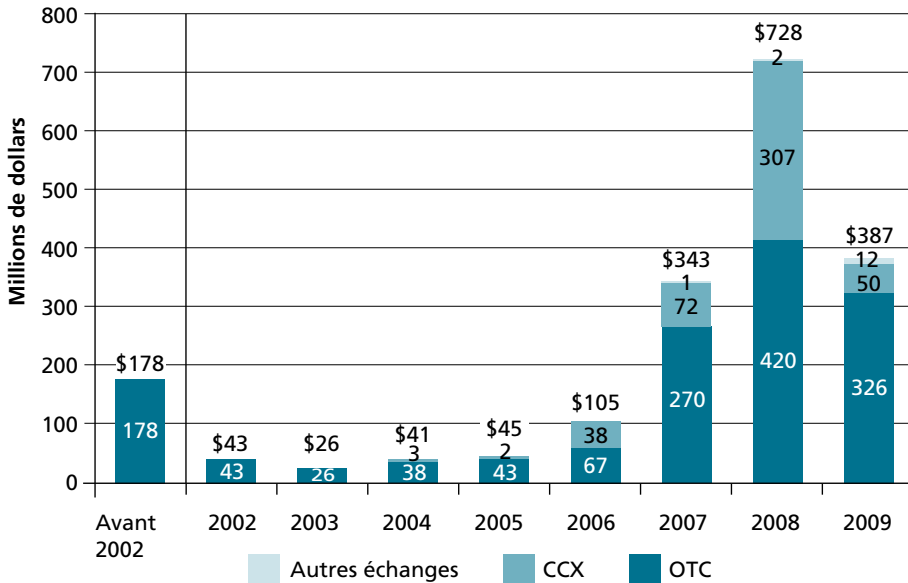


Schéma 4.3 Valeur annuelle historique des marchés carbone volontaires

Bien que le marché du carbone volontaire ne soit pas réglementé, il a progressivement adopté des bonnes pratiques, des normes, une vérification par des tiers et des registres depuis 2006, date coïncidant avec la croissance de la participation du secteur privé et du marché. Malgré ce progrès louable, ce marché volontaire devra encore s'attaquer aux questions de transparence et de redevabilité afin d'assurer un fonctionnement efficace et crédible.

Fait encourageant, malgré la contraction récente du marché, l'élaboration de mécanismes de supervision et de régulation pour assurer la qualité des compensations a continué sans fléchir. En 2006 et 2007, des myriades de normes ont émergé pour fournir de la

crédibilité aux compensations vendues sur le marché volontaire ; en 2009, plus de 90 % des crédits de compensation répondaient à des normes tierces.

Aujourd'hui, bien que la tendance soit à la consolidation des normes, trois normes tierces dominant le marché,⁴ plus de 15 normes existent, axées sur la manière dont les crédits de carbone devraient être développés. Entre autres, ces normes devraient définir des méthodologies pour assurer que les projets fournissent des bénéfices nets de réduction d'émissions, quantifient les réductions d'émissions de certain types de projets de réductions et définissent des critères de vérification.⁵ Ce mouvement vers la standardisation des bonnes pratiques pour les porteurs de

projets de compensation était un premier pas nécessaire pour assurer que les participants du marché adhèrent à des principes clés, dont :

- *l'additionnalité*, qui exige que les réductions d'émissions globales générées par les projets de compensation aillent au-delà du « business as usual », en répondant à la question « le projet de compensation aurait-il été mis en œuvre sans la promesse des bénéfices financiers dérivant de la vente des crédits de compensation ? »
- *la mesure*, qui appelle à la mesure précise et complète des réductions d'émissions afin d'accorder les crédits de compensation aux projets, et d'en assurer la qualité
- *la prévention des fuites*, qui traite les risques que les projets de compensation provoquent l'augmentation des émissions ailleurs. Par exemple, les projets de déforestation qui sont évités peuvent tout simplement encourager la déforestation dans d'autres zones. Les projets de compensation, par conséquent, ne doivent pas déclencher de fuites.
- *la permanence*, qui se réfère aux avantages carbone accumulés qui sont irréversibles. Un projet de compensation forestier, par exemple, serait temporaire s'il lui manquait un mécanisme d'assurance pour remplacer toute perte de carbone due à un incendie de forêt.

Si l'adhésion à ces principes a mené à des améliorations de la qualité des compensations, sans une base de données centrale des projets de compensations il n'y avait aucun mécanisme pour empêcher les fournisseurs de compensations de vendre les mêmes réductions d'émissions à différents acheteurs. Par conséquent, en 2008, les organismes de standardisation (Climate Action Reserve, Gold Standard (GS) et Voluntary Carbon Standard) ont créé des partenariats avec des fournisseurs de plateformes d'enregistrement de tiers, qui assignent un numéro de série unique à chaque compensation vérifiée par une tierce partie pour permettre aux participants du marché de suivre la possession des compensations tout au long du cycle de vie d'un projet. Les fournisseurs de registres vérifient également les autres registres de compensation pour éviter qu'un projet soit répertorié dans plus d'un registre. À partir de 2009, les plus grands fournisseurs d'infrastructures de registres, APX et Markit, ont adopté le système de messagerie Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT) pour suivre les transferts de compensation à travers de multiples registres.⁶

Projets MDP préenregistrés : une menace pour la crédibilité ?

Même avec ces critères de qualité et l'infrastructure de marché en place, les menaces pour la crédibilité du marché

volontaire demeurent. La critique du Mécanisme de développement propre (MDP) est en partie responsable de ce

scepticisme, car deux des normes de marché volontaires les plus répandues, la VCS et la GS, sont basées sur les méthodologies du MDP.

Des recherches ont conduit à la surveillance du MDP. Par exemple, selon une estimation, l'additionnalité était « improbable ou discutable » pour 40 % des projets MDP enregistrés à la mi-juillet 2007,⁷ bien que ce chiffre puisse même être supérieur.⁸ Les vérificateurs et les validateurs des crédits de compensation non-MDP sont souvent les mêmes sociétés du secteur privé accréditées par le MDP, faisant naître l'inquiétude que les conflits d'intérêts et le manque de compétence technique associés aux compensations MDP pourraient s'étendre au marché volontaire.⁹

Les projets MDP préenregistrés (les projets qui ont été soumis à examen par le Conseil d'administration du MDP et

peuvent déjà avoir commencé à générer des réductions d'émissions) peuvent se porter candidats aux programmes de compensation VCS et GS afin de monétiser leurs réductions d'émissions en attendant l'approbation du MDP. En avril 2009, sur les 19,2 millions de tonnes crédits de compensation volontaire émis provenant de nations éligibles au MDP, 53 % concernaient des projets MDP préenregistrés.¹⁰

Bien que les projets MDP préenregistrés qui sont acceptés par les programmes volontaires puissent nuire à la perception publique des marchés volontaires, l'impact est atténué par une base de consommateurs de plus en plus informés. L'utilisation répandue des registres de compensations augmente la transparence et permet aux acheteurs de déterminer la qualité des compensations et de fixer les prix de départ en conséquence.

Déficits d'intégrité

Pour les acheteurs du secteur privé, la responsabilité sociale d'entreprise et les relations publiques sont généralement identifiées comme les motivations primaires d'achat de crédits de compensations volontaires. Le risque, toutefois, est que les sociétés qui recherchent des projets avec une « histoire intéressante »¹¹ puissent négliger de respecter leurs engagements avec la diligence requise. Alors que la qualité environnementale des projets de

compensation revêt une importance croissante, l'intégrité des projets varie. Le Chicago Climate Exchange a été soumis à surveillance suite à des allégations de vente de compensations de mauvaise qualité. Il a été critiqué pour avoir proposé de payer des propriétaires terriens américains pour des projets de compensation, comme par exemple des cultures sans labour, même lorsque les projets avaient déjà eu lieu.¹²

Le plus fréquemment peut-être, quand l'intégrité du projet fait défaut, cela est dû au conflit sur les terres entre les concepteurs des compensations et les résidents locaux. Même quand aucune loi n'est violée, le développement de projets de compensation peut enfreindre les principes de « non agression » de plusieurs des normes établies pour le marché du carbone volontaire. Voici quelques exemples de situations problématiques :

- Depuis plusieurs années, une controverse entoure un projet de plantation d'arbres financée par l'organisation néerlandaise FACE (Forests Absorbing Carbon-dioxide Emissions),¹³ qui a lieu dans une zone au centre d'une dispute violente entre des personnes qui ont été expulsées d'une terre désignée comme parc national, et des gardiens du parc dépendant de l'autorité ougandaise de conservation de la vie sauvage. Bien que le projet de compensation ne puisse être tenu comme directement responsable du conflit en cours, un chercheur a avancé que « le financement généré par le projet devrait inciter et justifier encore plus d'expulsions et de patrouilles violentes dans la région ». ¹⁴ La FACE a déclaré qu'elle arrêterait de planter des arbres dans la région jusqu'à ce que le problème soit résolu.¹⁵ Le fait que le projet ait été certifié par le Forest Stewardship Council (FSC) suggère peut-être la nécessité d'ajouter un nouveau niveau de supervision.
- En 2010, une société d'énergie éolienne a été accusée de nuire aux moyens de subsistance des populations autochtones en Inde après l'abattage de quelques

12 000 arbres et un conflit avec les habitants concernant la prise de possession de terres agricoles pour la construction de moulins à vent. Le conflit s'est terminé par l'intervention de la police, qui a utilisé des gaz lacrymogènes et procédé à des arrestations des fermiers protestataires, qui ont ensuite exprimé la détresse croissante associée à la perte de leurs terres.¹⁶

Les risques sociaux et environnementaux sont plus prononcés dans le secteur forestier parce que de nombreux projets nécessitent de larges étendues de terre dans les pays en développement, où les droits de propriété peuvent ne pas être clairement définis et où de nombreuses populations indigènes n'ont parfois pas les moyens de défier les projets auxquels elles s'opposent (cf. chapitre 6.2 de ce volume).

Les mauvaises pratiques dans le marché volontaire peuvent aussi prendre la forme de corruption directe, par exemple par la vente de crédits pour des réductions d'émissions de carbone qui n'ont pas eu et n'auront jamais lieu.¹⁷ Bien que les registres puissent éviter de telles fraudes, des contrefaçons de carbone ont lieu. Dans un cas tristement célèbre, la société hongroise KlimaFa a présenté des crédits de carbone au Vatican, en promettant de planter des arbres et de faire du Vatican le premier territoire neutre en carbone au monde. La société a offert des compensations écologiques, mais selon des sources journalistiques, elle n'aurait jamais planté le moindre arbre.¹⁸

L'infrastructure du marché à elle seule ne pourra pas surmonter les défis rencontrés par le marché du carbone volontaire. L'exposition dans les médias des mauvaises pratiques de compensation constitue une mauvaise publicité pour les fournisseurs comme pour les acheteurs. Les individus qui sont enclins à compenser les émissions associées à des voyages fréquents ou à d'autres choix de vie éviteront probablement d'acheter des compensations s'ils pensent qu'elles sont un stratagème marketing offrant un bénéfice minimal pour l'environnement. Le désir d'adhérer à des pratiques de responsabilité d'entreprises fortes peut aussi avoir motivé certains acheteurs de compensations, comme Nike, à abandonner des crédits en faveur de méthodes moins controversées pour réduire leur empreinte carbone, comme réduire les voyages d'affaires de l'entreprise et augmenter l'efficacité

énergétique.¹⁹ Pour les autres acheteurs du secteur privé, les risques pour la réputation constituent une incitation à mieux connaître le marché et à poser des questions sur la source des compensations.

Depuis sa création, le marché volontaire a réalisé d'immenses progrès en matière d'amélioration de la qualité et de la fiabilité des compensations de carbone, mais il reste beaucoup de travail à faire. Des acheteurs informés, une supervision des médias et une meilleure gouvernance du marché peuvent continuer à exposer et à rejeter les projets de compensation injustes ou de mauvaise qualité. Il est de l'intérêt à long terme des porteurs de projets de compensation et des fournisseurs de crédits de carbone de développer, de démontrer et d'exiger l'intégrité sur le marché du carbone volontaire.

Notes

1. Thomas Marcello est un analyste principal spécialisé dans le domaine du carbone pour *Bloomberg New Energy Finance*.
2. Kate Hamilton et al., *Building Bridges: State of the Voluntary Carbon Markets 2010* (New York and Washington, DC: Ecosystem Marketplace and Bloomberg New Energy Finance, 2010), pp. 27–28.
3. Ibid, p. 20.
4. La Voluntary Carbon Standard (VCS), le Climate Action Reserve et le CCX, qui détiennent à eux trois 78 % du marché.
5. Hamilton et al. (2010), pp. 57–68.
6. Bien que SWIFT ne tienne pas de comptes, n'efface ou ne règle pas les transactions, sa capacité à transmettre une messagerie financière sûre parmi les institutions financières du monde entier est suffisante pour suivre les compensations de propriété étant donné que ce sont des biens intangibles.
7. Lambert Schneider, *Is the CDM Fulfilling its Environmental and Sustainable Development Objectives? An Evaluation of the CDM and Options for Improvement*, rapport préparé pour la WWF (Berlin: Öko Institut, 2007), p. 44.

8. Madhusree Mukerjee, « Is a Popular Carbon-Offset Method Just a Lot of Hot Air? », *Scientific American*, juin 2009.
9. Voir également Hamilton et al. (2010), p. 57.
10. Bloomberg New Energy Finance, « Will the supply glut of voluntary credits drive down carbon prices? », avril 2009.
11. Hamilton et al. (2010), pp. 58, 96.
12. ClimateWire (US), « Sale of Chicago Climate Exchange to ICE reinforces weak carbon market », 3 mai 2010.
13. Voir *Inter-Press Service* (Italie), « Uganda: Mount Elgon eviction has reduced us to beggars », 13 novembre 2009 ; ActionAid, « Benet under massive eviction from their homeland » (London: ActionAid, 2008), à l'adresse www.actionaid.org/kenya/index.aspx?PageID=2661.
14. Melissa Checker, « Double Jeopardy: Carbon Offsets and Human Rights Abuses », *Synthesis/Regeneration*, n° 51 (2010).
15. Stephan Faris, « The Other Side of Carbon Trading », *Fortune Magazine*, 29 août 2007 ; à l'adresse http://money.cnn.com/2007/08/27/news/international/uganda_carbon_trading.fortune.
16. *Christian Science Monitor* (US), « Carbon offsets: Green project offends Indian farmers who lose land to windmills », 20 avril 2010.
17. Cela ne se rapporte pas à des ventes de compensation à terme qui sont programmées pour les générations futures.
18. *Christian Science Monitor* (US), « Carbon offsets: How a Vatican forest failed to reduce global warming », 20 avril 2010.
19. GreenBiz.com (US), « Nike shrinks GHG footprint to 2007 levels and dumps carbon offsets », 22 janvier 2010.

4.3.5

Attribution de crédits sectoriels

Obtenir une bonne gouvernance dès le début

Gernot Wagner, Nathaniel O. Keohane et Annie Petsonk¹

Plusieurs chemins mènent à un avenir pauvre en carbone et hautement efficace. Beaucoup passent par ce que l'on appelle « l'attribution de crédits sectoriels », dans laquelle les économies en développement pourront à la fois adopter des objectifs de réduction d'émissions pour des secteurs économiques entiers et permettre de vendre des réductions, via des permis, sur les marchés du carbone réglementés des pays industrialisés. Ces éléments jumeaux d'attribution de crédits sectoriels se distinguent de l'attribution projet-par-projet, telle qu'elle existe actuellement dans le Mécanisme de Développement Propre (MDP), et des normes d'émissions par secteur qui ne sont reliées à aucun mécanisme de marché.

Correctement conçue et exploitée, l'attribution de crédits sectoriels pourrait

permettre des investissements substantiels dans des réductions d'émissions efficaces dans des secteurs entiers. Un coup d'œil aux chiffres montre clairement l'attrait et la nécessité de l'attribution sectorielle. Le monde émet actuellement environ 45 000 millions de tonnes d'équivalent-CO₂ de gaz à effet de serre chaque année.² Afin d'éviter les conséquences les plus dangereuses du changement climatique, ce nombre doit diminuer radicalement, et au moins d'un à deux tiers d'ici le milieu du siècle.³ Ni l'approche projet-par-projet basée sur le marché du MDP ni les normes sectorielles non liées au marché ne sont susceptibles à elles seules d'atteindre cet objectif.

Selon le rapport *State and Trends of the Carbon Market 2010* de la Banque Mondiale, le MDP a totalisé 200 millions de tonnes de réductions par

rapport aux niveaux « business as usual » (BaU, toutes choses égales par ailleurs) en 2009, 400 de moins que l'année précédente.⁴ On estime que le total des réductions MDP devrait atteindre les 1000 millions d'ici 2012... bien moins que la quantité nécessaire.⁵ De plus, les bénéfices de ces réductions sont compensés par leur transfert pour couvrir les augmentations d'émissions des nations industrialisées, et même si un projet dans un secteur donné dans un pays particulier réduit les émissions, ce gain peut être compensé par des augmentations ailleurs dans le même secteur ou dans l'économie en général.

Des normes sectorielles approuvées peuvent être utiles, mais elles sont clairement limitées. Les réductions d'émissions surviennent seulement jusqu'au plafond de la norme et souvent pas au-delà. Plus important encore, les normes prennent généralement la forme de limites de taux d'émissions, ou de prescription de technologies spécifiques. Les taux ont beau baisser, les émissions totales continuent quand même à augmenter au fur et à mesure que la production augmente. Sans une composante de marché, les investisseurs sont peu incités à chercher à réduire leurs émissions totales.

L'attribution sectorielle des crédits basée sur le marché gagne du terrain dans certains cercles politiques, parce qu'elle a le potentiel d'aller au-delà des confins et des risques du MDP et des normes, en catalysant une transition plus rapide et

plus efficace vers un développement propre. Le secteur sidérurgique chinois offre un exemple instructif. McKinsey & Company estime que d'ici 2030, son potentiel de réduction d'émissions pourrait atteindre les 350 millions de tonnes par rapport aux prévisions BaU.⁶ Si d'autres secteurs industriels, comme la chimie et le ciment, sont également inclus, les chiffres passent rapidement à plus de 1000 millions de tonnes pour la Chine seule, ce qui équivaut à toutes les réductions du MDP d'ici 2012.

Mettre en place une portion de ces réductions sous forme de crédits dans les marchés du carbone représente non seulement une chance énorme mais aussi de sérieux risques. Des secteurs entiers étant plafonnés, les conséquences de rapports d'émissions non fiables ou manipulés, de processus de vérification partiels, de méthodologies d'attribution médiocres, ou plus largement de systèmes juridiques ou réglementaires nationaux inadéquats, sont exponentielles. En raison de ces risques, il est crucial d'avoir une bonne gouvernance immédiatement dans au moins quatre domaines.

En tout premier lieu, vient l'intégrité environnementale du système. Les projets MDP qui échouent à réduire les émissions exacerbent le changement climatique. Une attribution sectorielle des crédits non performante pourrait avoir le même effet à une échelle bien plus grande. Des mesures et notifications crédibles, ainsi qu'une vérification et une application sans conflit d'intérêt et indépendantes,

sont essentielles pour l'intégrité environnementale et la solidité du marché du carbone. Bien que les industries puissent se montrer préoccupées par rapport à la divulgation d'informations sensibles au niveau commercial, l'expérience dans les économies industrialisées et émergentes montre que les données d'émissions, y compris pour les émissions de gaz à effet de serre (GES), peuvent être divulguées d'une manière qui encourage la transparence et protège les secrets commerciaux.⁷

Ensuite viennent les risques associés au modèle MDP d'émission de crédits de réductions BaU. Si les approches sectorielles sont permises dans ce modèle, elles ne conduiront pas à des réductions d'émissions mondiales suffisantes pour éviter un dangereux changement climatique. Au minimum, les pays industrialisés doivent adopter des cibles plus strictes pour absorber le nombre croissant de crédits. Des diminutions doivent également être créées, en retirant automatiquement du marché une certaine portion de crédits sectoriels, ce qui garantirait une réduction nette des crédits d'émissions, plutôt qu'un « déplacement des émissions », et assurerait ainsi des bénéfices pour l'environnement. De plus, le niveau BaU n'est qu'une projection et en tant que tel, invérifiable. Le fait d'accorder des crédits pour les réductions en deçà du BaU incite à gonfler les projections BaU, et donc à maximiser les crédits, aux dépens de l'environnement. Cela est particulièrement vrai pour les

secteurs et pays à croissance rapide, dont les émissions augmenteront rapidement avec de grandes incertitudes quant aux projections BaU. Par conséquent, la gouvernance de l'attribution des crédits sectoriels doit s'éloigner du BaU, pour un modèle fondamentalement différent : la négociation de lignes de bases à l'échelle d'un secteur, spécifiques à un pays, et basées sur les données historiques d'émissions, en gardant toujours à l'esprit les implications environnementales, les crédits étant accordés pour des réductions en-dessous de ces lignes de base. Enfin, on observe un besoin évident de développer chez les pays la capacité à assurer l'exactitude des mesures, notifications et vérifications de leurs réductions d'émissions.

Des risques sont également associés au fait de créditer les réductions en « intensité » plutôt qu'en émissions absolues. Créditer les réductions en intensité (c.-à-d. les émissions par unité de production économique ou par unité de production énergétique) risque de concerner les « crédits » qui sont en fait des augmentations d'émissions si un déclin d'intensité se produit pendant une forte croissance de la production ou de l'utilisation d'énergie. La réduction des émissions totales est ce qui compte pour l'atmosphère. Les crédits sectoriels doivent être élaborés, mesurés et notifiés en tonnes absolues de réductions par rapport à une ligne de base absolue. Les mesures absolues sont également utiles dans des secteurs extrêmement

hétérogènes, dans lesquels les sociétés utilisent différentes technologies pour produire des produits similaires.

Enfin, des risques sont associés aux marchés du carbone eux-mêmes. Tout marché nécessite une infrastructure, des règles directrices et une supervision adéquates. Tout particulièrement à leurs débuts, les marchés peuvent connaître une certaine volatilité et les occasionnels écueils du débutant. Nous avons appris d'importantes leçons structurelles du système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE).⁸ En avril 2006, les prix du SCEQE ont chuté de près de moitié en cinq jours lorsque les premiers chiffres officiels ont été publiés, révélant que les émissions globales étaient inférieures à ce qui avaient été présumé antérieurement, et que les crédits avaient donc été sur-alloués. En avril 2010, l'UE a publié les données officielles pour 2009, montrant que les émissions avaient diminué de plus de 10 %. Le marché a à peine bougé. Les prix reflétaient déjà les prévisions d'émissions inférieures, en partie en raison de la crise économique et en partie grâce à l'efficacité du SCEQE. La leçon : des données en temps et en heure, un marché liquide, des certitudes politiques et la capacité d'économiser les réductions au fil du temps (« épargner » les crédits), comptent également.

Une bonne gouvernance des marchés est toute aussi essentielle. Dans les pays industrialisés comme dans ceux en développement, des agences transparentes redevables doivent conserver des registres

mutuellement reconnaissables pour suivre les transactions et les flux de fonds. On devrait interdire aux sociétés qui surveillent les émissions et calculent les lignes de base de commercialiser des crédits pour éviter les conflits d'intérêt. Une telle transparence structurelle offre des co-bénéfices importants (participation publique dans les processus politiques et meilleures institutions pour le développement) qui renforcent la durabilité des réductions atteintes et la durabilité du marché lui-même.

Les investisseurs privés peuvent être confrontés à des risques supplémentaires dans les approches sectorielles par rapport au MDP. Le rôle de la politique ici n'est pas d'éliminer les risques, mais de créer des incitations appropriées pour assurer que le capital privé et les marchés d'assurance peuvent les gérer et les atténuer.

L'attribution sectorielle des crédits n'est pas un objectif en soi. L'objectif est de permettre une transition rapide vers des limitations d'émissions absolues et applicables pour tous les grands secteurs émettant, alimentée par un large marché du carbone constitué de systèmes d'échanges d'émissions soit mondiaux, soit nationaux ou régionaux et liés entre eux.

Le premier crédit sectoriel reste à émettre. Cela nous permet de mettre en place une bonne gouvernance et de garder l'objectif en vue depuis le début. Il s'agit d'une tâche conséquente mais pas insurmontable, et une étape que nous

devons franchir pour assurer que, si l'attribution sectorielle se met en place, le système créé pourra finalement stabiliser le climat et contribuer à transformer le secteur de l'énergie, basé sur les énergies fossiles et valant plus de 5 000 milliards de dollars par an, pour un avenir plus propre, plus vert.⁹

Notes

1. Les auteurs sont, respectivement, un économiste, l'économiste en chef et un conseiller international à l'Environmental Defense Fund (Fonds de défense de l'environnement).
2. Voir la base de données de l'outil CAIT (Climate Analysis Indicators Tool) du World Resources Institute (WRI), cait.wri.org, pour consulter des données plus détaillées sur les émissions.
3. Environmental Defense Fund (Fonds de défense de l'environnement – EDF), *Turn toward Climate Safety* (New York: EDF, 2009).
4. Alexandre Kossoy et Philippe Ambrosi, *State and Trends of the Carbon Market 2010* (Washington, DC: World Bank, 2010).
5. Analyse EDF du tableau de distribution MDP de Risø du PNUD, à l'adresse <http://cdmpipeline.org/publications/CDMPipeline.xlsx>; Kossoy et Ambrosi, 2010.
6. McKinsey & Company, *China's Green Revolution: Prioritizing Technologies to Achieve Energy and Environmental Stability* (New York: McKinsey & Company, 2009), p. 91, annexe 37.
7. Voir par exemple, le US Environmental Protection Agency 40 Code of Federal Regulations (CFR), partie 2, « Proposed Confidentiality Determinations for Data Required Under the Mandatory Greenhouse Gas Reporting Rule and Proposed Amendment to Special Rules Governing Certain Information Obtained Under the Clean Air Act; Proposed Rule » (28 juin 2010) ; Agence environnementale mexicaine, *Informe Nacional de Emisiones y Transferencias de Contaminantes*, à l'adresse <http://app1.semarnat.gob.mx/retc/index.html>.
8. Pour consulter l'examen le plus complet à ce jour du EU ETS, voir Denny Ellerman et al., *Pricing Carbon: The European Union Emissions Trading Scheme* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010).
9. Fred Krupp et Miriam Horn, *Earth: The Sequel* (New York: W. W. Norton, 2008), p. 12.

4.4

Changement climatique, changement dans les entreprises

Transformer les modèles économiques pour
l'ordre du jour climatique

*David L. Levy*¹

Une transition mondiale vers une économie à faibles émissions de carbone nécessite la mobilisation à grande échelle de ressources financières, technologiques et organisationnelles, dont beaucoup sont concentrées dans les mains de grandes corporations multinationales. Sur les 500 milliards de dollars d'investissements mondiaux annuels nécessaires sur les prochaines décennies pour maintenir le réchauffement dans une limite de 2°C, plus de 80 % devront provenir de sources privées.² Le changement climatique représente toutefois un défi stratégique profond pour les entreprises. Les mesures pour surveiller les émissions de gaz à effet de serre (GES) menacent plus directement les secteurs qui produisent et dépendent des énergies fossiles, comme le secteur pétrolier, énergétique et celui des transports. Les responsables d'industries à forte intensité énergétique, comme le ciment, les produits chimiques, le papier et les métaux, sont également concernés, de manière compréhensible, par les risques de coûts plus élevés pour les carburants et la demande en baisse pour les produits à forte intensité énergétique.

Pendant les années 90, les secteurs à forte intensité énergétique ont répondu de manière agressive à la perspective de limitations obligatoires des GES, et leur influence sur les politiques, particulièrement aux États-Unis, ont constitué un veto virtuel sur la réglementation. Au cours de la décennie passée, les incitations des gouvernements,

les pressions de la concurrence et les campagnes des organisations non-gouvernementales (ONG) ont conduit de nombreuses sociétés, à des degrés divers, à élaborer des modèles commerciaux qui exploitent des opportunités potentielles dans les produits et services à faible émission de carbone. Ce changement de stratégie politique et commerciale dans les entreprises a créé un cercle vertueux, dans lequel les coalitions d'entreprises renforcées se sont mises à soutenir une politique climatique plus stricte et ont élargi l'espace politique pour l'action. Ce cycle est cependant fragile et, sans possibilité de changer les risques climatiques en opportunités commerciales, il est possible qu'une influence excessive des entreprises vienne encore contrecarrer les efforts d'atténuation.

Cet élan pour une conversion des entreprises est déjà en danger de stagnation. Le changement climatique crée des risques concurrentiels considérables, car l'évolution des prix, les technologies et les schémas de demande diffèrent des modèles économiques traditionnels. Investir dans les nouvelles technologies peut être une aventure semée d'embûches. Les constructeurs automobiles, par exemple, découvrent qu'ils sont dépendants des infrastructures existantes, qui créent des obstacles aux véhicules électriques, ces derniers nécessitant un réseau de stations de chargement. De nombreuses technologies énergétiques propres sont en concurrence, comme le solaire thermique face au photovoltaïque, les cellules solaires « thin film » par rapport à celles en « silicium cristallin », et il est difficile de savoir qui l'emportera.

De plus, des sociétés qui réussissent dans un domaine d'activités peuvent difficilement faire la transition vers de nouveaux produits et marchés. Les chefs d'entreprise savent que la leçon essentielle de la stratégie commerciale est de coller à vos « compétences clés ». Exxon a perdu de l'argent quand elle a essayé de se diversifier lors de la crise énergétique des années 70³, et comprend à présent que son expertise réside dans la géologie, la chimie des hydrocarbures, l'extraction et l'approvisionnement. Plutôt que de procéder à un changement radical, elle a amélioré ses capacités dans les technologies produisant peu de carbone. En 2009, Exxon a annoncé un projet de biocarburant à base d'algues de 600 millions de dollars avec une société de biotechnologie, et l'acquisition pour 41 milliards de dollars d'un acteur majeur dans le secteur du gaz de schiste.⁴ Ces investissements représentent une meilleure adaptation stratégique que le solaire ou l'éolien, bien qu'ils nécessitent des partenariats inter-industries pour acquérir des compétences externes.

De la même manière, les sociétés de pétrole et de gaz se sont rapprochées de l'industrie du charbon en proposant des technologies de capture et stockage de carbone (CSC)⁵, étant donné que l'expertise pour extraire les carburants fluides est étroitement liée à celle nécessaire pour réinjecter le CO₂ dans le sous-sol. Bien que

beaucoup de ces technologies émergentes doivent encore faire la preuve de leur innocuité pour l'environnement et de leur faisabilité financière, ce modèle de collaboration inter-industrie est fort, et permet aux sociétés de partager les risques, de gagner en capacités et de supporter les coûts fixes de recherche et de développement.

Le changement climatique présente plusieurs incertitudes stratégiques concernant le déploiement scientifique, les réglementations, les développements technologiques et les réactions des concurrents. Ainsi quand la société pétrolière britannique BP s'est engagée à investir dans l'énergie solaire et éolienne en 2000, elle était en concurrence sur le même marché mondial du pétrole qu'Exxon, mais percevait les risques différemment. BP a choisi une stratégie pour un monde dans lequel les contrôles obligatoires des émissions paraissaient inévitables, où le carbone porterait une étiquette de prix, et les consommateurs demanderaient des produits à faible production de carbone. Dix ans plus tard cependant, avec l'incertitude croissante en matière de réglementation et des installations solaires loin d'être rentables, BP s'est retirée de ses investissements dans les énergies renouvelables, pour privilégier ses investissements dans les sables bitumeux canadiens.⁶

Les autorités nationales et régionales ont un rôle crucial à jouer en mettant en place des politiques qui incitent à une action positive des entreprises. Encouragée par les politiques fiscales du Danemark et d'Israël, la société Better Place est en train d'élaborer une infrastructure nationale de batteries remplaçables pour des véhicules électriques purs qui permettra aux consommateurs de payer selon la distance parcourue.⁷ Le système de location de vélos Vélib à Paris et la société de location de voitures américaine Zipcar engagent de la même manière entreprises et gouvernements dans des partenariats qui transforment les marchés et surmontent les obstacles systémiques d'infrastructures, d'échelle et d'incitations.⁸

Ces initiatives se dirigent vers un modèle économique davantage tourné vers les services que vers les produits. De plus, elles déclenchent des dynamiques concurrentielles avec des effets à longue portée. Better Place a signé un accord avec Renault–Nissan pour approvisionner ses voitures électriques, et d'autres fabricants, craignant de rester sur la touche, accélèrent leurs propres plans d'hybrides rechargeables et de véhicules purement électriques.

De grandes sociétés dans le secteur énergétique américain ont adopté une position plus proactive en matière de changement climatique ces dernières années. Duke Energy, Exelon et PG&E ont rejoint des initiatives menées par le Climate Action Partnership et le Pew Center on Global Climate Change, qui visent à atteindre des réductions d'émissions en déployant les énergies renouvelables, en stimulant

l'efficacité de la génération et en mettant en place des politiques de gestion de la demande.⁹ Ces sociétés cherchent sans doute à anticiper un futur régime national de cap-and-trade et de prix du carbone, mais elles font aussi face à des pressions plus immédiates et locales, notamment la montée en flèche des normes des portefeuilles d'énergies renouvelables ou alternatives dans plus de 30 états des USA.¹⁰

Les États des États-Unis essaient également de restructurer les marchés de l'énergie pour fournir des incitations au rendement énergétique. Le plus souvent, elles prennent la forme de petites « participations » ajoutées aux factures, qui sont utilisées pour subventionner les progressions en rendement des consommateurs.¹¹ Plusieurs États étudient également l'expérience californienne de découplage des prix, qui récompense les installations avec des prix du courant plus élevés pour qu'elles mettent en œuvre des mesures de rendement énergétique et de gestion de la demande.¹²

La leçon à retenir pour la politique publique est l'importance de structurer les incitations et de gérer les attentes pour façonner les modèles économiques et canaliser les ressources des entreprises de manière positive plutôt que contre-productive. Face à l'incertitude politique mondiale, une tâche essentielle consiste à entretenir cet élan en créant un environnement économique et réglementaire prévisible.

Les entreprises prennent conscience des dangers de la prolifération de multiples réglementations, normes et programmes d'échanges de carbone, et les grandes sociétés rejoignent les groupes qui font pression pour une politique climatique claire, prévisible et cohérente. En 2007, plus de 60 des plus grandes sociétés du monde, dont BP, Siemens, GE et Unilever, ont lancé Combat Climate Change (3C), avec pour objectif d'élaborer « un cadre politique mondial pour remplacer le Protocole de Kyoto à partir de 2013 ». En décembre 2009, comme les négociations s'enlisaient à Copenhague, Lars Josefsson, PDG de la compagnie d'électricité suédoise Vattenfall et président de 3C, a alerté sur le fait qu'un investissement à grande échelle des entreprises était contingent à un traité international contraignant et à des initiatives nationales coordonnées.¹³ En l'absence d'un traité international, il incombe au secteur privé, ainsi qu'aux gouvernements locaux et nationaux, de rechercher de nouveaux modèles économiques qui stimulent la transition vers un avenir pauvre en carbone.

Notes

1. David L. Levy est président du Département gestion et marketing à l'université du Massachusetts à Boston, et directeur du Center for Sustainable Enterprise and Regional Competitiveness (Centre pour l'entreprise durable et la compétitivité régionale) de l'université.
2. Agence internationale de l'énergie (AIE), *World Energy Outlook 2009: Executive Summary* (Paris: IEA, 2009), p. 14.

3. *Wall Street Journal* (US) « Exxon chief makes a cold calculation on global warming », 15 juin 2005.
4. MarketWatch.com, « Exxon Mobil lays \$600 million on the line for algae fuels », 14 juillet 2009 ; CNNMoney.com, « Exxon to buy XTO in \$41 billion deal », 14 décembre 2009.
5. Voir par exemple, www.globalccsinstitute.com.
6. BusinessGreen.com (UK), « BP shrugs off anti-tar sands shareholder resolution », 16 avril 2010.
7. Voir Betterplace.com.
8. NPR.org (US), « Paris' popular bike program may inspire others », 15 septembre, 2009 ; Government-fleet.com (US), « City of Baltimore launches car sharing program », 1^{er} juillet 2010.
9. Voir www.us-cap.org/about-us/about-our-members et www.pewclimate.org/business/belc/members.
10. Centre Pew sur les changements climatiques globaux, *Climate Change 101: State Action* (Arlington, VA: Pew Center on Global Climate Change, 2009).
11. Ibid.
12. Voir Centre Pew sur les changements climatiques globaux, « Decoupling in detail », à l'adresse www.pewclimate.org/what_s_being_done/in_the_states/decoupling_detail.
13. *Financial Times* (UK), « Business coalition calls for firm CO₂ treaty », 23 novembre 2009.

4.5

L'engagement politique

Le maillon manquant dans la notification climatique des entreprises

Ryan Schuchard et Laura Ediger¹

Au cours des dix dernières années, de nombreuses entreprises ont commencé à mesurer, réduire et divulguer leurs émissions de gaz à effet de serre (GES). En 2009, plus de 80 % des cinq cent plus grandes sociétés du monde notifiaient leurs émissions de GES au Carbon Disclosure Project (CDP).² Les efforts pour notifier les émissions continuent de se répandre rapidement à travers le monde, particulièrement au Brésil, en Russie, en Chine et en Inde.³ Aujourd'hui, cependant, les meilleures pratiques des entreprises vont bien plus loin que les simples suivi et notification des émissions de GES, en s'attaquant publiquement aux risques et opportunités présentées par le changement climatique.⁴

Au fur et à mesure que l'économie est devenue plus réactive au changement climatique, l'implication des entreprises dans la politique climatique est également montée en flèche : aux États-Unis, le nombre de groupes de pression s'intéressant au changement climatique a augmenté de 400% entre 2003 et 2008, et les dépenses estimées de lobbying ont atteint 90 millions de dollars en 2008.⁵ Pour les entreprises, l'engagement politique représente une opportunité d'élaborer les règles, les incitations et les institutions qui définissent le climat général d'opération pour les sociétés. La promotion par les entreprises de changements systémiques dans la politique publique liée au climat peut aider l'économie à avancer de manière coordonnée et à grande échelle vers des investissements à faibles émissions de carbone.

Alors que l'implication des entreprises dans la politique de changement climatique augmente, l'étendue de la notification des entreprises doit faire de même pour permettre aux parties prenantes de comprendre les impacts potentiels de ces activités. Une notification complète sur l'engagement dans la politique climatique doit non seulement intégrer la divulgation du financement politique, mais aussi définir le

processus d'identification des activités pour l'engagement, démontrer comment les décisions de l'entreprise sur la direction politique sont prises et souligner les domaines à améliorer. Une telle communication améliore la redevabilité, crée un point de départ pour le dialogue, et fournit aux parties prenantes les outils nécessaires pour distinguer les exercices de relations publiques de l'engagement à long terme, positif, pour le climat.

Le dossier commercial de l'implication dans la politique climatique

Pour de nombreuses sociétés, l'implication dans la politique de changement climatique est considérée comme un investissement essentiel. L'absence de politique publique prévisible et effective peut créer des goulots d'étranglement dans les efforts pour augmenter les investissements dans les énergies renouvelables et les initiatives de rendement énergétique. Par exemple, les programmes de Google visant à aider les consommateurs à économiser de l'électricité peuvent dépendre de la législation américaine qui fixerait un prix au carbone et créerait de l'intérêt pour les technologies faibles en carbone.⁶

L'incertitude actuelle concernant la forme de la future politique climatique fournit une motivation supplémentaire aux sociétés pour chercher à s'impliquer dans les questions politiques. Des sociétés comme Ford et la compagnie d'électricité hongkongaise CLP demandent aux gouvernements de fournir la certitude réglementaire dont elles ont besoin pour faire des investissements sur plusieurs décennies. Le PDG de Timberland Jeff Swartz a déclaré « Je veux juste connaître les faits, et je trouverai le moyen d'innover afin d'en tirer des profits ».⁷

L'engagement des entreprises dans la politique publique : conséquences pour l'atténuation

L'engagement des entreprises dans la politique climatique peut avoir des conséquences directes sur la possibilité (et la manière) que les législateurs nationaux et la communauté internationale trouvent des techniques efficaces pour atténuer le changement climatique. La participation des entreprises peut ajouter une expertise technique précieuse et générer des capitaux d'investissements conséquents pour de nouvelles initiatives. Quand les intérêts des entreprises ne coïncident pas avec les objectifs d'atténuation, cependant, cette implication peut réprimer ou suspendre les tentatives législatives en vue de réductions d'émissions ou de développement sobre en carbone.

Début 2010 par exemple, la puissante Chamber of Commerce américaine a présenté une pétition contre l'Environmental Protection Agency (EPA) par

rapport à sa conclusion selon laquelle les GES nuisaient à la santé publique.⁸ Les organisations « Astroturf » (des prétendus groupes de citoyens en fait formés et financés par les entreprises) peuvent aussi troubler le débat politique. En 2009, Greenpeace USA a accusé un grand syndicat professionnel des sociétés de pétrole et de gaz naturel de prévoir le ralliement à « Energy Citizen » pour décourager le soutien à une loi fédérale sur le changement climatique.⁹ En Europe, un lobbying intense de certains secteurs aurait selon certains observateurs permis de diluer les objectifs de la politique climatique de l'UE.¹⁰ Certaines industries australiennes ont été pareillement accusées d'avoir essayé d'affaiblir les tentatives de créer un plan de réduction d'émissions complet pour ce pays (voir la section 2.2.I et la section 2.2.2 du présent volume).¹¹

Les intérêts commerciaux ne vont cependant pas toujours à l'encontre du bien public. L'implication des entreprises dans des initiatives telles que Combat Climate Change, Caring for Climate et Copenhagen Communiqué soutient la demande d'une politique climatique qui mette le monde sur la voie d'une stabilisation du climat. Début 2010, plus de 1 000 sociétés mondiales, représentant 11 billions de dollars de capitalisation boursière et 20 millions d'employés, demandaient aux législateurs de promulguer la législation sur le climat,¹² ainsi que plus de cinq mille sociétés basées aux États-Unis¹³. De manière encourageante, la notification concernant l'engagement dans la politique climatique semble aussi augmenter. Une étude de responsabilité sociale des entreprises menée auprès de 150 leaders de l'industrie mondiale montre que la grande majorité notifie volontairement un certain niveau d'engagement dans la politique climatique.¹⁴

Communiquer de manière responsable et complète l'engagement dans la politique publique

Les groupes environnementaux, les consommateurs et les investisseurs ajoutent de plus en plus souvent l'engagement politique à la liste des domaines pour lesquels les sociétés établissent déjà des rapports, comme les émissions et les stratégies d'atténuation des entreprises. Pour le moment cependant, il n'existe pas d'ensemble d'indicateurs largement accepté pour la notification des entreprises sur l'engagement politique¹⁵, il est donc difficile pour les sociétés de décider quelles informations divulguer ou de comparer leurs pratiques de notification avec celles de leurs pairs. Il peut aussi être difficile de décrire l'influence tangible qu'une société exerce sur un processus politique. La communication peut avoir principalement lieu via des discussions informelles ou indirectement par le biais de déclarations publiques, ne distinguant pas bien les causes des effets.¹⁶

Néanmoins, il existe une opportunité d'établir des définitions et des normes plus communes autour de l'engagement dans la politique climatique, qui conduiraient à des discussions plus significatives, à une meilleure information des parties prenantes et à de plus grandes incitations à faire avancer des solutions climatiques systémiques pour les sociétés. Des efforts sont en cours, mais ils sont isolés. La coalition des investisseurs du Carbon Disclosure Project et la carte de pointage des consommateurs de Climate Counts ont commencé à intégrer l'engagement politique comme un critère de leurs classements des sociétés. Jusqu'à ce que ces normes soient établies, les entreprises peuvent prendre les devants en divulguant leur engagement dans la politique de changement climatique en répondant aux attentes suivantes des parties prenantes :

- *Établir des liens conceptuels et technologiques.* Ces liens démontrent les effets qu'ont les entreprises sur le changement climatique grâce à leur influence sur les politiques publiques. Tout comme British Telecommunications (BT) et Autodesk notifient leurs émissions en termes de « part atmosphérique » (atmospheric share),¹⁷ les sociétés peuvent répertorier quels gouvernements elles cherchent à influencer, quels engagements elles attendent d'eux et ce que leur portefeuille représente en termes de résultats potentiels. Elles peuvent se référer à la plateforme climatique interactive C-ROADS, qui montre le potentiel de réduction de différents régimes et les répercussions que leurs différents engagements sont susceptibles d'avoir.
- *Divulguer les processus des entreprises.* L'objectif ici est une notification plus complète concernant les activités des sociétés et leurs raisons sous-jacentes, comme la stratégie des sociétés et, plus généralement, les questions de gouvernance.¹⁸ Les sociétés peuvent faire plusieurs choses pour promouvoir ce type de transparence. Elles peuvent décrire le processus de prise de décision et les rôles dans les efforts de politique climatique, notamment les équipes impliquées, et la manière dont le PDG et le conseil interagissent. Elles peuvent montrer comment la société prend ses décisions dans les questions liées à l'engagement dans la politique du changement climatique : comment elle identifie les problèmes, effectue des vérifications et poursuit le dialogue avec les parties prenantes. Enfin, elles peuvent donner les preuves que leurs objectifs et engagements dans la stratégie commerciale centrale et leurs actions se renforcent mutuellement, et au minimum, qu'elles ne sont pas en conflit.
- *Créer des benchmarks de performances concernant les activités liées à la politique climatique.* Le fait de divulguer le soutien financier et en nature apporté aux partis et hommes politiques, et de répertorier l'appartenance aux syndicats professionnels, n'est qu'un premier pas dans la définition de l'engagement dans la politique climatique. D'autres efforts, comme le financement de la recherche scientifique sur le changement climatique ou la communication de déclarations de positionnement, devrait aussi être inclus dans la notification. Les informations sur l'implication dans l'élaboration de la politique climatique devraient être publiquement accessibles et facilement

compréhensibles, créant une référence pour évaluer l'impact des efforts d'entreprises sur les résultats politiques.¹⁹

- *Impliquer le conseil d'administration dans l'engagement politique.* Faire de ces conseils les preneurs de décisions en matière de politique climatique est positivement lié à la fois à une communication de bonne qualité sur la politique climatique et à une plus grande implication avec les législateurs.²⁰ Un engagement aux plus hauts niveaux conduit non seulement à une meilleure notification, mais ancre ces valeurs dans toute l'organisation, ce qui augmente la probabilité que la stratégie de la société en matière de changement climatique soit de grande envergure.
- *Aligner les efforts politiques avec la stratégie de la société en interne et en externe.* La position publique d'une entreprise sur le changement climatique doit être cohérente avec les actions privées qu'elle entreprend pour façonner la politique via le « lobbying, que ce soit de manière indépendante ou en tant que partie d'un groupe ».²¹ Assurer la cohérence du message dans toutes les communications de l'entreprise sur la politique climatique et intégrer ce message dans les équipes durabilité, marketing et affaires gouvernementales rend plus probable le fait que le message de l'entreprise reflète un véritable engagement dans les stratégies d'atténuation.
- *Fournir des preuves de l'engagement dans chaque initiative.* Communiquer des exemples de leçons tirées de l'engagement dans la politique climatique (en particulier les défis surmontés) rend l'engagement futur plus efficace.²² La notification peut également souligner les divergences entre les positions aux niveaux de l'organisation et des départements.
- *Faire appel à une vérification indépendante pour confirmer les résultats communiqués.* Une confirmation externe du contenu des communications peut établir la crédibilité et stimuler la confiance des consommateurs et des investisseurs dans la communication de l'entreprise sur le changement climatique.

Adopter les critères précédents comme norme minimale pour l'engagement politique dans le changement climatique offrirait aux parties prenantes un tableau plus clair de la nature de l'engagement de l'entreprise dans la politique de changement climatique et de ses conséquences. Bien que l'engagement à combattre le changement climatique se soit répandu au cours de la dernière décennie, il reste un long chemin à parcourir. Informer complètement et de manière compréhensible le public en indiquant avec qui les sociétés s'engagent dans cette discussion mondiale, quels résultats elles cherchent à influencer et comment elles prennent et mettent en œuvre ces décisions, est crucial pour assurer que l'engagement d'entreprise engendre des conséquences réelles, positives et transparentes pour l'atténuation du changement climatique par le biais de la politique publique.

Notes

1. Ryan Schuchard est responsable de la recherche et l'innovation et Laura Ediger est responsable des questions environnementales à BSR.

2. Carbon Disclosure Project, *Carbon Disclosure Project 2009: Global 500 Report* (London: Carbon Disclosure Project, 2009), p. 8.
3. Ibid.
4. Samantha Putt del Pino et al., *Sharpening the Cutting Edge: Corporate Action for a Strong, Low-Carbon Economy* (Washington, DC: World Resources Institute [WRI], 2009).
5. Marianne Lavelle, « The climate lobby's nonstop growth » Center for Public Integrity (US), 19 mai 2009, à l'adresse www.publicintegrity.org/investigations/climate_change/articles/entry/1376 ; Marianne Lavelle, « The climate change lobby explosion », Center for Public Integrity (US), 24 février 2009, à l'adresse www.publicintegrity.org/investigations/climate_change/articles/entry/1171.
6. *Guardian* (UK), « Google climate change chief wants price on carbon », 16 avril 2010.
7. Politico.com (US), « Big business pushes for climate action », 5 octobre 2009, à l'adresse www.politico.com/news/stories/1009/27896.html.
8. *New York Times* (US), « US Chamber petitions EPA to reconsider greenhouse gas endangerment finding », 16 mars 2010.
9. BusinessGreen.com (UK), « Greenpeace uncovers "astroturf" campaign to challenge US climate bill », 17 août 2009, à l'adresse www.businessgreen.com/business-green/news/2247933/greenpeace-uncovers-astroturf.
10. Groupe environnemental Pew, « The European Union Climate Package » (Arlington, VA: Pew Environment Group), à l'adresse www.pewglobalwarming.org/ourwork/international/bonn/EUClimatePackage.pdf.
11. Marian Wilkinson et al., « "Brown down" in Australia: Business interests thwart carbon controls on the hottest, driest continent », Center for Public Integrity (US), 6 novembre 2009, à l'adresse www.publicintegrity.org/investigations/global_climate_change_lobby/articles/entry/1799.
12. WWF, *Business – The Real Deal* (Washington, DC: WWF, 2009), à l'adresse http://assets.panda.org/downloads/action_bybusiness_onclimate_paper_corrected.pdf.
13. Voir www.americanbusinessesforcleanenergy.org/member/listing.
14. Ryan Schuchard, *Communicating on Climate Policy Engagement: A Guide to Sustainability Reporting* (San Francisco: BSR, 2010).
15. Ibid.
16. AccountAbility, *Towards Responsible Lobbying: Leadership and Public Policy* (London: AccountAbility, 2005).
17. Pour BT, voir www.cdproject.net/CDPResults/65_329_219_CDP-The-Carbon-Chasm-Final.pdf; for Autodesk, see <http://usa.autodesk.com/adsk/servlet/pc/item?siteID=123112&id=14981941>.
18. Dans un rapport datant de 2010, BSR met en avant neuf éléments qui devraient particulièrement être étudiés dans le contexte du changement climatique. Voir Schuchard (2010).
19. Ibid.
20. Carbon Disclosure Project (2009).
21. Simon McRae, *Hidden Voices: The CBI, Corporate Lobbying and Sustainability* (London: Friends of the Earth, 2005) ; cité dans Schuchard (2010).
22. Schuchard (2010).

4.5.1

Colombie

Mesurer les politiques et mécanismes de transparence dans les services d'utilité publique

Alma Rocío Balcázar, Martha Elena Badel et Lorena Roa Barrera¹

Les réformes du début des années 90 ont ouvert le secteur des services d'utilité publique à la participation du secteur privé, créant ce qui est aujourd'hui un mélange de gestion publique et privée des services d'utilité publique et présentant de nouvelles difficultés de supervision et de redevabilité.

La gestion de la demande dans les services d'utilité publique peut avoir une influence significative sur les niveaux d'émissions de gaz à effet de serre (GES). En tant que gros émetteurs, les services d'utilité publique offrent aussi parmi les plus grandes possibilités de réduire les émissions. En particulier, le rendement énergétique représente la solution la plus vaste et la plus économique pour réduire les émissions,² un fait reconnu en Colombie, qui a reçu l'approbation du Fonds pour les Technologies Propres pour un plan d'investissement proposant des mesures de réduction pour le rendement énergétique.³

Comme ils peuvent avoir un impact significatif sur l'empreinte carbone de la Colombie, il est essentiel que les responsables de services d'utilité publique entreprennent des stratégies pour identifier, évaluer et réduire les risques environnementaux et les émissions de GES, tout en assurant que les consommateurs comprennent à la fois les structures tarifaires et les possibilités d'économie d'énergie.

Les services d'utilité publique colombiens (plus particulièrement l'énergie, l'eau et les égouts) la collecte des déchets et le gaz) commencent également à se porter candidats et à obtenir des crédits de réductions d'émissions dans le cadre du Mécanisme de Développement Propre⁴ (MDP) (cf. schéma 4.4). Le besoin de redevabilité et d'intégrité environnementale dans la mise en œuvre des projets MDP accroît d'autant plus l'importance d'une culture de transparence dans les entreprises.

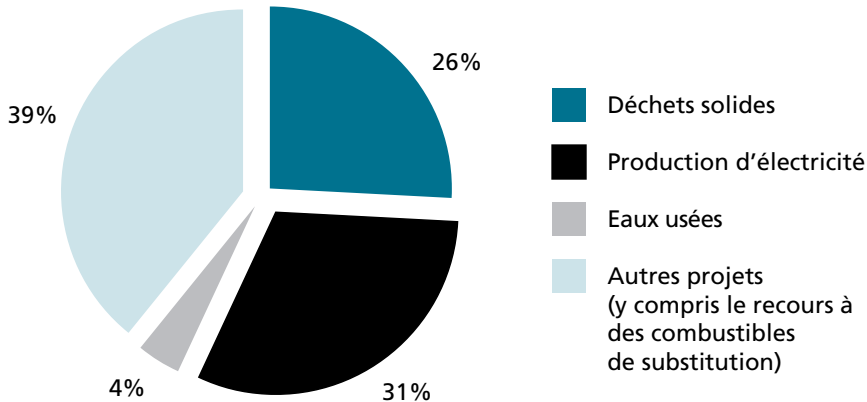


Schéma 4.4 Services publics dans le portefeuille MDP colombien

Source : Adapté du ministère de l'Environnement colombien, Logement et Développement territorial, 2007.

Malgré l'importance de la transparence dans la gestion et l'approvisionnement des services publics de base, les services d'utilité publique colombiens font preuve de défauts conséquents, notamment des

asymétries dans les informations empêchant les parties prenantes de savoir comment les sociétés gèrent et fournissent ces services publics, et une absence de pratiques fortes de gouvernance d'entreprise.⁵

Une évaluation pilote

Pour traiter certains de ces problèmes, Transparencia por Colombia a lancé une évaluation pilote en 2008, à laquelle ont participé dix fournisseurs de services publics gérés de manière privée ou publique.⁶ Cette initiative, une première dans ce pays, évalue les politiques et les mécanismes utilisés par les sociétés de services d'utilité publique afin de soutenir la transparence, et cherche à créer une alliance avec les grandes entreprises pour encourager l'émulation des autres sociétés de services pour trouver les meilleures pratiques.⁷ Quatre facteurs de transparence dans l'entreprise ont été mesurés : communication, dialogue,

règles claires et contrôles volontaires (cf. tableau 4.2).

Bien que les modèles offrent seulement une vision limitée de la manière dont la transparence d'entreprise peut influencer les niveaux de GES, cette étude établit néanmoins un ensemble d'attentes de base pour la redevabilité. Si l'évaluation conduisait à plus de dialogue et de partage d'informations entre les citoyens et les services d'utilité publique, les effets sur les choix des consommateurs et les stratégies commerciales à long terme pourraient avoir des conséquences positives et directes sur les réductions d'émissions.

| Facteurs de transparence | Indicateurs | Ce qui est évalué |
|--------------------------|---|---|
| Contrôles volontaires | Contrôles supplémentaires ou auto-imposés | Mécanismes d'évaluation, procédures, plans et méthodes adoptés volontairement par l'entreprise. Analyse des rapports d'audit, gestion des risques et autres mécanismes volontaires. |
| Règles claires | Éthique d'entreprise | Les principes et valeurs éthiques sont affichés au sein de l'entreprise, et il y a un processus de communication et une formation concernant ces principes et valeurs. Les fournisseurs et les sous-traitants s'alignent sur ces valeurs. |
| | Gouvernance d'entreprise | Formalisation de pratiques saines de gouvernance d'entreprise et existence d'informations de base sur la politique concrète et les mesures sur des questions comme la participation des actionnaires, les fonctions du conseil d'administration, la communication d'informations financières et non financières aux parties prenantes et l'évaluation régulière des pratiques de gouvernance. |
| Dialogue | Systèmes de service clientèle | Efficacité des systèmes de réponse et autres mécanismes qui assurent que les besoins d'inclusion et d'égalité soient traités. |
| Communication | Informations aux partenaires, actionnaires et investisseurs Informations aux consommateurs Informations aux fournisseurs Informations à la société | Répond au moins aux normes minimales de communication d'information et fournit des informations significatives aux parties prenantes concernant des points comme le risque d'entreprise, la rentabilité, la durabilité sociale et environnementale, et des informations sur les produits et services. |

Tableau 4.2 Les services d'utilité publique colombiens : facteurs de transparence d'entreprise, indicateurs, et ce qui est évalué

Des résultats mitigés en matière de responsabilité environnementale

Un score global moyen de 57 sur 100 suggère que les sociétés de services d'utilité publique doivent prendre des mesures supplémentaires pour améliorer la transparence. Globalement, cela implique de vraiment communiquer avec

un groupe divers de parties prenantes ; d'améliorer l'utilisation des technologies de l'information à cet effet ; d'établir des politiques claires concernant la répartition des activités de direction ; et d'améliorer l'engagement et la supervision

des citoyens dans les services d'utilité publique. Si les sociétés ont montré plus de responsabilité quant aux impacts et politiques environnementaux que pour les autres questions, les résultats restent mitigés.

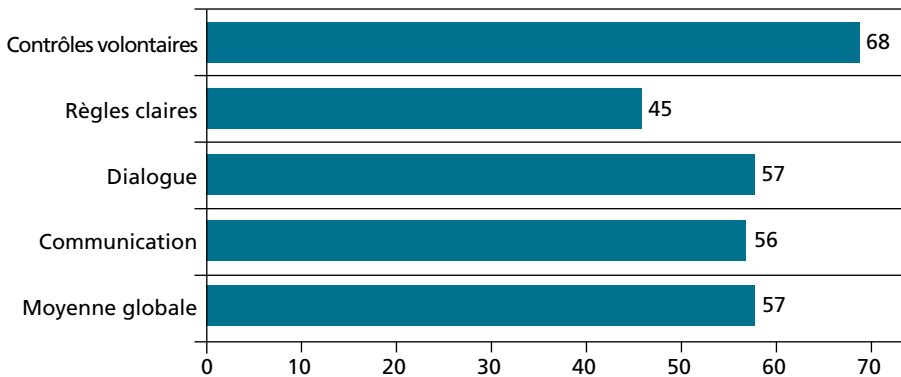


Schéma 4.5 Étude pilote de la transparence des sociétés de services d'utilité publique : résultats comparés

L'évaluation de la communication a révélé des résultats encourageants. Les sociétés ont préparé et publié des rapports pour les parties prenantes, qui traitaient de gestion environnementale et des plans pour atténuer leurs impacts négatifs sur l'environnement. De nombreux services d'utilité publique ont également publié des informations sur leur site web pour aider les consommateurs à mieux utiliser leurs services d'utilité publique.

Plus décourageant, cependant, était le manque de clarté dans la tarification et l'incapacité de certaines sociétés à aider les clients à comprendre les contrats et les factures. Les consommateurs sont donc confrontés à davantage de difficultés

pour comprendre et prendre des décisions concernant leurs schémas de consommation, un problème qui pourrait contribuer à un gaspillage d'énergie et à une augmentation des émissions.

Les résultats concernant les contrôles volontaires ont révélé un manque d'encouragement à la supervision des citoyens par les entreprises. Alors que les sociétés font des efforts pour cultiver le dialogue avec les parties prenantes, les citoyens ont accès à peu de canaux pour s'impliquer directement dans les sociétés ou pour solliciter des informations auprès des organismes de supervision gouvernementaux.⁸ Une des implications de cette situation est que, sans accès à ces

informations, les citoyens sont limités dans leur capacité à travailler avec les sociétés de services d'utilité publique et le gouvernement afin d'évaluer l'impact

des sociétés sur les niveaux d'émissions de la Colombie, ou de collaborer aux initiatives de réduction des émissions de GES.

Établir une norme pour la transparence des services d'utilité publique

Des initiatives comme celle de *Transparencia por Colombia*, qui a accueilli treize nouveaux participants du secteur des services d'utilité publique pour les futures éditions de l'évaluation, ont un rôle précieux à jouer pour encourager la transparence et la bonne gouvernance dans la gestion des services et renforcer les normes minimales de communication et de dialogue.

Bien évidemment, une telle évaluation ne peut pas directement identifier la manière dont la transparence dans les services d'utilité publique affecte les émissions de GES. Néanmoins, les questions de prise de conscience des consommateurs, d'engagement des citoyens, de partage d'informations et de collaboration sur la stratégie à long terme

des services d'utilité publique concernent directement la planification des réductions d'émissions. Si, au fil du temps, le modèle de *Transparencia por Colombia* et d'autres initiatives semblables réussissaient à encourager la propagation des normes de transparence et de redevabilité, dans tout le secteur des services d'utilité publique, alors la capacité des citoyens à obtenir des informations et à s'engager auprès des entreprises pourrait devenir non seulement une meilleure pratique, mais une pratique *habituelle*. Pour ceux qui espèrent encourager le dialogue entre le public et les services d'utilité publique sur la stratégie climatique et le rendement énergétique, ce changement serait le bienvenu.

Notes

1. Alma Rocío Balcázar est directeur dans le secteur privé, Martha Elena Badel est consultante dans le secteur privé et Lorena Roa Barrera est une professionnelle du secteur privé à *Transparencia por Colombia*.
2. Banque mondiale, *World Development Report 2010: Development and Climate Change* (Washington, DC: World Bank, 2010), p. 190.
3. En plus de l'efficacité énergétique, le plan se concentre sur la diminution du transport urbain. Voir Fonds d'investissement climatique, *Clean Technology Fund Investment Plan for Colombia* (Washington, DC: World Bank, 2010).
4. Pour des chiffres actualisés des projets MDP en Colombie, voir www.minambiente.gov.co.
5. Departamento Nacional de Planeación, *Prácticas de gobierno corporativo en empresas de servicios públicos domiciliarios: Lineamientos de política*, CONPES Document n° 3384 (Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2005).

6. Cela comprenait : Promigas, Telefónica Telecom, ISAGEN, Empresa de Energía de Bogotá, Aguas de Manizales, Empresas Públicas de Medellín, Electrificadora del Caribe et les sociétés appartenant à Grupo Sala: Aseo Emas Pasto, Emas Manizales et Aguas de la Sabana.
7. Pour la méthode et les résultats complets, voir Transparencia por Colombia, *Políticas y mecanismos de transparencia en empresas de servicios públicos: Resultados del primer ejercicio de evaluación* (Bogotá: Transparencia por Colombia, 2009).
8. Transparencia por Colombia, 2009.

4.6

Permettre des choix verts

Assurer que les consommateurs reçoivent des informations exactes et utilisables sur les impacts climatiques de leurs choix de consommation

*Fred Pearce*¹

Définir le « greenwash »

Une centrale nucléaire française claironne ses références écologiques en célébrant la remise d'un prix pour avoir, notamment, utilisé du papier toilette recyclé dans son réacteur.² Un aéroport écossais connaissant une croissance rapide se vante d'absorber du dioxyde de carbone en finançant des enfants pour qu'ils plantent des arbres ; peu importe le petit souci que cause le décollage de milliers d'avions supplémentaires chaque année.³ Des sociétés de jets privés font leur publicité en se définissant comme neutres sur le plan des émissions de carbone.⁴

Il n'existe pas de définition communément acceptée du « greenwashing », écoblanchiment, mascarade écologique, blanchissement vert ... mais il implique l'utilisation de la publicité afin de faire croire aux consommateurs d'un produit ou d'un service que ce dernier est plus bénin pour l'environnement qu'il ne l'est en réalité, ou d'utiliser les avantages supposés d'un produit « vert » pour améliorer la réputation de toute une société ou une industrie. Plusieurs gouvernements et organisations professionnelles ont établi des directives sur la manière de faire des promesses environnementales appropriées et vérifiables. Ici « greenwashing » a été pris en général pour indiquer des cas où des sociétés avaient caché des impacts environnementaux en déviant de ces directives.⁵

Les consommateurs peuvent se sentir flattés. De nombreuses entreprises comprennent à présent que leurs clients attendent d'elles de bonnes références

environnementales. Le vert faire vendre.⁶ De tels cas révèlent cependant également le potentiel d'abus de cette attente. Les fournisseurs de produits et services en tout genre, de l'électricité aux pensions de retraite, et des voitures aux ramettes de papier, inondent leurs publicités et relations publiques de promesses bidon, trompeuses et frivoles, ce qui risque de saper la confiance publique dans tous les types de progrès environnementaux. Pire encore peut-être, un greenwashing réussi permet aux sociétés d'échapper à leur part de responsabilité en ne se confrontant pas à un problème mondial tel que le changement climatique. La transparence en termes de promesses vertes, y compris par le biais d'une vérification de ces promesses, est par conséquent essentielle pour empêcher le greenwash.

Empêcher le greenwashing : une tâche difficile

Certains gouvernements ont essayé d'imposer des règles strictes sur les promesses environnementales. Les lois de concurrence allemandes couvrent les promesses environnementales dans la publicité, en réglementant les cas où des expressions comme « écologique » peuvent être utilisées. Beaucoup sont réticents à la répression cependant. Aux États-Unis, la Federal Trade Commission (FTC) dispose de lignes directrices pour le marketing environnemental, mais les administrations successives n'ont pas fait de leur mise en application une priorité.⁷

Début 2010, le Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) du Royaume-Uni (Ministère de l'environnement) a publié des lignes de conduite pour les entreprises qui souhaitent faire des promesses environnementales crédibles.⁸ Elles se résument à assurer que les promesses soient « claires, exactes, pertinentes et vérifiables ». Les ministres ont refusé cependant d'adopter un rôle de surveillance, et ont rejeté une proposition faite par le Comité d'audit environnemental de la Chambre des Communes un an auparavant demandant aux ministres « d'intervenir directement en supprimant celles [les promesses] se révélant inexactes ou trompeuses ».⁹

Au lieu de quoi, les gouvernements préfèrent se reposer sur l'importance promotionnelle croissante des programmes d'écolabels financés par des organisations non-gouvernementales (ONG) et les industries, comme celui mené par le Forest Stewardship Council and Rainforest Alliance pour reconnaître les produits « bons pour la forêt », et jouant parfois le rôle de gendarme dans le secteur de la publicité lui-même.¹⁰ La preuve est faite cependant que, si la première partie est de plus en plus populaire, la seconde ne fonctionne pas. L'Advertising Standards Authority (ASA) britannique, un organisme industriel, déclare que, malgré une série de réglementations

dures, elle reçoit un nombre croissant de plaintes publiques au sujet des promesses vertes dans les publicités.¹¹

Selon l'ASA, les promesses manifestement bidon sont en train de diminuer mais une propagande plus subtile se répand. De nombreux produits font des promesses imprécises sur le fait d'être « vert », « écolo », « bon pour l'environnement », « durable » ou même « neutre en carbone », sans aucune tentative de définir ce qu'ils veulent dire par de tels termes. De plus, un nombre croissant d'images est utilisé pour nous séduire en nous laissant imaginer que les sociétés et produits sont verts.

L'ASA a récemment tapé sur les doigts de Renault, en interdisant sa publicité pour la Twingo (une voiture avec des émissions au-dessus de la moyenne pour sa taille) la montrant comme une « éco-car », avec des feuilles sortant de son pot d'échappement.¹² Elle a continué en punissant le géant pétrolier anglo-néerlandais Shell pour avoir montré des fleurs poussant sur les cheminées de ses raffineries.¹³

Tout cela indique que la création d'images vertes devient plus subtile mais plus persuasive. Certaines astuces communes émergent. Par exemple, les grandes sociétés « verdissent » souvent leur image d'entreprise en faisant un marketing agressif sur une poignée de produits présentant des références environnementales au-dessus de la moyenne, comme s'ils représentaient la gamme complète.

Il est à présent habituel pour des compagnies pétrolières comme BP et Shell de dépenser des millions d'euros chaque année pour remplir les journaux, les panneaux publicitaires, les sites web et les espaces télévisés avec la promotion de leurs investissements dans les énergies renouvelables, alors que ceux-ci représentent généralement environ 5 % de leur budget.¹⁴ Shell, par exemple, a dépensé des millions pour montrer de jolies images d'un filet à papillon capturant du CO₂ et d'une calculatrice de poche avec un bouton « moins de CO₂ », à une époque où elle réduisait ses investissements dans les énergies renouvelables et où son directeur général d'alors disait de l'énergie éolienne, solaire et de l'hydrogène : « Je ne m'attends pas à ce qu'elles augmentent beaucoup chez Shell à présent. »¹⁵

La compagnie électrique danoise Dong joue sur son image verte à domicile, où elle est un grand fournisseur d'énergie éolienne, tout en construisant des centrales au charbon à l'étranger, en Écosse par exemple.¹⁶ De la même manière, le géant allemand de l'énergie RWE se présente comme vert grâce à son utilisation de l'énergie éolienne et hydroélectrique, même si les sources renouvelables constituent seulement 2,4 % de la génération d'électricité de cette société, la plus grosse émettrice de CO₂ d'Europe.¹⁷

Une stratégie liée consiste à mettre l'accent sur la recherche et le développement de l'entreprise en matière d'environnement. Le constructeur automobile allemand Audi s'autoproclame vert grâce à des descriptions d'une « voiture fantastique » qui, il

l'admet, ne sera jamais fabriquée, tandis que les émissions de CO₂ de son parc réel sont toujours bien au-dessus des cibles de l'UE.¹⁸

De telles stratégies sont plus répandues dans les industries souffrant d'une mauvaise image environnementale, comme les compagnies électriques, les compagnies aériennes, les géants pétroliers, les fabricants automobiles et certaines grandes chaînes de distribution. Les supermarchés Tesco, leaders du marché britannique, par exemple, ont proclamé en 2009 « montrer l'exemple » dans la lutte contre le changement climatique durant cette même année où ils ont admis avoir augmenté leurs émissions de CO₂ de près d'un million de tonnes. Leur argument était que « l'espace au sol » augmentait plus rapidement que leurs émissions. De plus, leur « exemple » n'est pas allé plus loin. Comme les autres détaillants britanniques, Tesco refuse de mettre des portes sur les réfrigérateurs de ses magasins, même si cela pourrait réduire leur consommation électrique jusqu'à 10 %, selon une source du secteur.¹⁹

Les compagnies aériennes sont sur la sellette quant à leurs émissions élevées et croissant rapidement. Virgin Atlantic de Sir Richard Branson a répondu par des investissements à forte visibilité dans des essais de biocarburant. Cela ne peut cependant pas cacher le fait que les émissions de sa flotte augmentent rapidement... et plus rapidement que celles de la plupart des pays africains.²⁰

Les statistiques erronées sont légions dans la promotion verte. La compagnie européenne low-cost Easyjet proclame de manière proéminente sur son site web qu'un voyage sur ses avions a généralement une plus petite empreinte carbone que le même voyage dans une voiture hybride, un calcul qui est valable uniquement sur la base que les sièges passagers de la voiture sont vides, tandis que tous ceux de l'avion sont occupés.²¹ De la même manière, Lamborghini a annoncé une réduction de 35 % des futures émissions de CO₂ d'un de ses véhicules, passant allégrement sur le fait que ce progrès le laisserait quand même tout en bas de sa catégorie.²²

Une astuce de greenwashing répandue consiste pour les sociétés à s'associer à des « causes vertes ». En 2009, pendant les préparatifs de la Conférence Climatique de Copenhague, Shell a lourdement investi dans le financement et la promotion de journaux spéciaux et de suppléments de magazines sur les questions de changement climatique.²³ Pendant ce temps, la compagnie d'électricité française EDF a lancé une journée annuelle « Green Britain Day », annoncée par un Union Jack vert, qui encourageait ses clients à réduire leurs émissions de carbone, mais sans faire de promesses parallèles pour sa part.²⁴

Le greenwash peut aveugler les gouvernements tout comme les consommateurs, en les encourageant à prendre les mauvaises décisions politiques en croyant qu'ils sont « verts ». Sans doute, un exemple est le rebranding (changement de nom de marque) répandu des industries d'exploitation houillère et de combustion de charbon avec la

notion de « charbon propre ». L'idée est qu'un jour, les émissions de carbone seront captées avant qu'elles ne sortent de la cheminée, une technologie connue sous le nom de capture et stockage de carbone. Les nouvelles centrales à charbon prévues sont souvent annoncées comme « carbon-capture-ready » (prêtes pour la capture de carbone). Cela ne veut pas dire grand-chose, étant donné que les usines seront certainement arrivées en fin de vie avant que cette technologie ne soit vraiment disponible.²⁵

Certains produits peuvent être assez bénins pour l'environnement en eux-mêmes, mais ont une énorme empreinte énergétique et carbone au moment où nous les consommons. Par exemple, l'eau en bouteille. Elle n'est ni plus ni moins « verte » que l'eau du robinet au moment où la bouteille est remplie. Toutefois, le transport de ces bouteilles à travers le pays (et souvent au-delà des frontières nationales) leur confère une bien plus grande empreinte carbone que l'eau fournie par les canalisations.

Rechercher des solutions : renforcer les normes et donner le pouvoir aux consommateurs

Une voie de sortie de ce borborygme, outre surveiller les promesses elles-mêmes, consiste à les circonvenir avec des normes acceptées et exiger des fabricants d'indiquer à quelles normes leurs produits répondent. Les voitures de l'Union Européenne (UE) doivent passer un test standard pour montrer leurs émissions, mesurées en gramme par kilomètre, et faire figurer les résultats dans leurs publicités. Cela permet au moins aux acheteurs d'évaluer les promesses publicitaires par rapport à la réalité.²⁶ L'UE possède également des normes d'étiquetage de consommation électrique pour les produits blancs comme les réfrigérateurs, par exemple. Même à cet égard, cependant, le lobbying de l'industrie dévalue parfois leur transparence. L'étiquette énergétique de l'UE ne va plus à présent de G à A, mais à A++, donc un produit classé A (apparemment la meilleure catégorie) est en fait loin d'être le meilleur.²⁷

De plus, de nombreux produits ne sont pas régis par de telles normes. L'UE a étendu sa gamme en créant son propre label écologique, un logo en forme de fleur, pour les produits qui répondent à ses critères de développement durable. Plus de 3 000 produits portent actuellement le logo fleur. En Allemagne, quelque 10 000 produits arborent le logo Ange bleu.

Mais même dans ce domaine les choses peuvent mal se passer. Deux marques de papier copie largement vendues, Golden Plus et Lucky Boss, portent le logo dans toute l'UE, certifiant que le papier provient de sources durables. Une enquête menée par une ONG, Forest and European Union Resources Network, a cependant révélé en 2010 que des quantités significatives de la pulpe dont le papier était fait provenait,

en partie tout au moins, de l'abattage de la forêt humide vierge de l'île indonésienne de Sumatra.²⁸

En plus de montrer que tous les produits portant le logo ne remplissent pas leurs promesses, l'enquête a révélé que la vérification des promesses par l'UE était un tissu de secrets : les enquêteurs ont conclu que le public ne pouvait pas savoir en détails pourquoi certains produits étaient reçus et d'autres pas. La transparence est essentielle pour la confiance publique dans le processus, et un réexamen des évaluations secrètes auxquelles doivent se soumettre les candidats à ces logos très prisés est actuellement en cours.

Le programme EnergyStar, mené par le gouvernement des États-Unis, vise à aider les consommateurs à faire des choix écologiques et économiques en décernant le label EnergyStar aux produits économes en énergie. Bien que ce soit en principe un bon programme, des défauts semblent exister dans la surveillance de sa mise en œuvre. En 2009 et 2010, le Government Accountability Office (GAO) des États-Unis, a soumis des produits au nom de sociétés fictives et a ainsi découvert que le programme était « vulnérable aux fraudes et aux abus », puisque beaucoup des candidatures du GAO ont été approuvées par EnergyStar sans aucune question, y compris une proposition concernant un réveil fonctionnant au gaz.²⁹

Tant que les normes gouvernementales ne seront pas renforcées, il semble que l'exposition publique restera la meilleure défense contre le greenwashing, notamment grâce au rôle important du consommateur qui peut vérifier les promesses en pratique. Il existe des initiatives de la société civile, des consommateurs et, dans certains cas, du secteur privé, qui fonctionnent pour repérer et exposer le greenwash. Le Greenwashing Index, par exemple, est dirigé conjointement par une université américaine et une agence de marketing social, et encourage les visiteurs à soumettre et évaluer des exemples de greenwashing.³⁰ D'autres initiatives individuelles ont aussi fait augmenter le coût du greenwash ; selon une estimation, le nombre de blogs parlant du greenwash a été multiplié par 550 entre 2005 et 2008.³¹

Il y a, bien sûr, le revers de l'exposition publique. Certaines sociétés disent qu'elles ont à présent peur de faire des promesses sur l'amélioration de l'impact environnemental de leurs produits au cas où des critiques rapides les accuseraient de ne pas être parfaites. Les entreprises devraient considérer ce problème par rapport au coût de ne rien faire du tout : une majorité des consommateurs interrogés aux États-Unis et au Royaume-Uni veulent à présent que les sociétés fournissent des informations sur l'impact de leurs produits sur le changement climatique, et deux tiers déclarent que les entreprises devraient prendre le réchauffement mondial plus au sérieux.³² Les consommateurs peuvent continuer de faire pression sur les entreprises pour qu'elles

communiquent leurs efforts pour être plus écologiques d'une manière qui soit honnête, mesurable et vérifiée de manière indépendante.

Si les sociétés ne répondent pas à ces demandes, une vague de promesses environnementales trompeuses et frivoles nourrira la confusion et la suspicion, et finalement sapera la confiance publique dans les efforts pour fournir des produits verts dans tous les domaines, et le cas échéant, la principale motivation des entreprises pour rendre leurs activités plus propres n'existera plus.

Notes

1. Fred Pearce est actuellement consultant en environnement pour le *New Scientist*, et est l'auteur de plusieurs ouvrages, dont *Confessions of an Eco-Sinner*, et collaborateur régulier pour différents journaux du Royaume-Uni, dont le *Guardian*.
2. Voir vorort.bund.net/suedlicher-oberrhein/greenwash-kriegspropaganda.html.
3. *Guardian* (UK), « Edinburgh airport's tree project is trampled by its carbon elephants », 1^{er} avril 2010 ; news.bbc.co.uk/1/hi/scotland/edinburgh_and_east/8585611.stm.
4. *Guardian* (UK), « Green private jets? Don't make me laugh », 29 octobre 2009.
5. Les types courants de *greenwashing* comprennent : les échanges cachés, dans lesquels une caractéristique « verte » est mise en avant pour dissimuler un problème environnemental plus important ; des affirmations non soutenues, qui ne peuvent pas être vérifiées ; des affirmations vagues, telles que « respectueux de l'environnement » ou « éco » ; des affirmations hors sujet, telles que « sans CFC », lorsqu'aucun produit ne contient le composé ; et des images trompeuses.
6. OgilvyEarth, *From Greenwash to Great. A Practical Guide to Great Green Marketing (without the Greenwash)* (New York: OgilvyEarth, 2010), à l'adresse http://assets.ogilvy.com/truffles_email/ogilvyearth/Greenwash_Digital.pdf.
7. FTC, *Guides for the Use of Environmental Marketing Claims* (Washington, DC: FTC, 1992), à l'adresse www.ftc.gov/bcp/grnrule/guides980427.htm ; *USA Today*, « Eco-friendly claims go unchecked: Enforcer blames lack of resources », 22 juin 2009.
8. DEFRA, *Green Claims – Practical Guidance: How to Make a Good Environmental Claim* (London: DEFRA, 2003), à l'adresse www.defra.gov.uk/environment/business/marketing/glc/documents/genericguide.pdf.
9. Comité d'audit environnemental de la Chambre des communes du Royaume-Uni, *Environmental Labelling: Second Report, Session 2008–09* (London: Her Majesty's Stationery Office, 2009), à l'adresse www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmenvaud/243/243.pdf.
10. Voir www.rainforest-alliance.org/agriculture.cfm?id=main.
11. *Guardian* (UK), « Advertising watchdog receives record complaints over corporate "greenwash" », 1^{er} mai 2008 ; ASA adjudication on Renault (UK) Ltd, Plainte réf : 46093, 26 mars 2008.
12. *Guardian* (UK), « Renault ad banned over green claims », 26 mars 2008.
13. *Guardian* (UK), « Green advertising rules are made to be broken », 23 mars 2010.
14. Voir www.americanprogress.org/issues/2009/03/big_oil_misers.html/#2.
15. Voir www.treehugger.com/files/2008/12/greenwash-watch-shell-net.php et http://business.timesonline.co.uk/tol/business/industry_sectors/natural_resources/article5927869.ece.

16. *Guardian* (UK), « Dong Energy: “clean” Denmark’s dirty secret », 17 septembre.
17. Voir www.rwe.com/web/cms/mediablob/en/315844/data/17906/56684/rwe/responsibility/performance/energy-climate/security-of-supply/power-generation-structure/RWE-Factbook-Renewable-Energy-December-2009-.pdf.
18. Voir www.audi.co.uk/audi-innovation/concept-cars/detroit-showcar-audi-etron.html et *Guardian* (UK), « Has Audi’s electric dream already run out of gas? », 21 janvier 2010.
19. *Guardian* (UK), « Supermarkets get cold feet over fridge doors », 1^{er} octobre 2009.
20. *Guardian* (UK), « Sir Richard Branson’s green claims are running on hot air », 27 août 2009.
21. Voir www.easyjet.com/EN/Environment/carbon_emissions_calculator.asp. Ce raisonnement met de côté l’empreinte carbone de la solution la plus probable : un voyage en train laissera certainement une empreinte carbone considérablement plus faible qu’un voyage en voiture ou en avion.
22. *Guardian* (UK), « Lamborghini emits some V12-powered nonsense », 11 juin 2009.
23. Voir www.newstatesman.com/pdf/copenhagen.pdf.
24. *Guardian* (UK), « Are EDF trying to cut our use of energy? Surely, some mistake », 2 juillet 2009.
25. Le dioxyde de carbone serait collecté dans un réseau de gazoducs puis brûlé loin de l’atmosphère, dans des anciens puits de pétrole ou des mines de sel. Toutefois, le système et son infrastructure nécessaire, qui laisseraient eux-mêmes une importante empreinte carbone, n’ont pas été testés et il faudra encore des années pour qu’ils deviennent commercialement viables. Même les systèmes pilotes n’ont pas encore été construits.
26. Voir ec.europa.eu/environment/air/transport/co2/co2_cars_regulation.htm.
27. Voir www.energylabels.org.uk/eulabel.html.
28. Voir www.fern.org/sites/fern.org/files/FERN_PindoDeli-final_0.pdf et *Guardian* (UK), « The deflowering of the EU’s green logo », 15 avril 2010.
29. GAO, *Energy Star Program: Covert Testing Shows the Energy Star Program Certification Process Is Vulnerable to Fraud and Abuse* (Washington, DC: GAO, 2010), pp. 7–15.
30. Voir www.greenwashingindex.com.
31. Rina Horiuchi et al., *Understanding and Preventing Greenwash: A Business Guide* (Washington, DC and London: BSR and Futerra, 2009), p. 23.
32. AccountAbility, *What Assures Consumers on Climate Change? Switching on Citizen Power* (London: AccountAbility, 2007), p. 9.

4.7

La corruption peut-elle constituer un obstacle au développement des énergies renouvelables en Afrique du Nord ?

Nadejda Komendantova et Anthony Patt'

L'Afrique du Nord fait l'objet d'une attention considérable, étant un emplacement prometteur pour le développement des sources d'énergie renouvelables (SER). L'Égypte, le Maroc et la Tunisie produisent déjà de l'énergie à partir de sources renouvelables² et souhaitent augmenter cette part.³ L'Union Européenne (UE) s'est également engagée à s'approvisionner pour 20 % de son énergie à partir de SER d'ici 2020, dont une partie devrait provenir d'installations solaires éoliennes offshore situées en Afrique du Nord.⁴

Plusieurs études scientifiques ont démontré la faisabilité technique de projets de développement d'énergie renouvelable dans le désert du Sahara pour l'importation en Europe,⁵ et on estime que des installations solaires thermodynamiques⁶ couvrant moins d'un pourcent du désert pourraient répondre à tous les besoins en électricité de l'Europe.⁷

Les projets de SER nécessitent toutefois des investissements privés et publics considérables. Le déploiement à grande échelle du solaire thermodynamique en Afrique du Nord, coûts des lignes de transmission d'électricité en Europe inclus, nécessiterait près de 400 milliards d'euros jusqu'en 2050 pour importer 700TWh/a (térawatt-heure par an) d'électricité solaire.⁸ Actuellement, la combinaison de financement des budgets nationaux et des organisations multilatérales contribue à

la plus grande part des investissements dans le développement des énergies renouvelables en Afrique du Nord, axés principalement sur les installations solaires et éoliennes, et concentrés en Égypte, au Maroc et en Tunisie. Tandis que les sociétés privées ont remporté des contrats pour fournir des composants ou construire des usines, des sommes conséquentes de financement proviennent des gouvernements nationaux.⁹ Le recours à des capitaux privés est cependant crucial; les expériences passées montrent que lorsque les projets d'infrastructures atteignent une large échelle, les gouvernements peuvent ne pas avoir les ressources fiscales nécessaires pour continuer à les financer.¹⁰

Malheureusement l'investissement direct à l'étranger (IDE) européen en Afrique du Nord reste minime par rapport aux autres régions.¹¹ Selon l'étude World Investment Prospects Survey 2010–2012, après l'Afrique subsaharienne, c'est l'Afrique du Nord qui devrait être la région la moins prioritaire pour l'IDE en 2010 et 2012.¹² Lorsqu'il est présent, l'IDE est souvent lié à l'extraction de ressources naturelles.¹³

Certaines des difficultés pour l'attraction des capitaux ont été identifiées par les études de la Banque Mondiale sur les risques réglementaires en Afrique du Nord. Selon une évaluation concernant l'environnement commercial de la région, il existe des défauts de réglementation en matière d'application des contrats, de création d'entreprise ou d'attribution des permis de construire.¹⁴ Dans une autre étude, plus de 45 % des sociétés impliquées dans l'IDE en Égypte et en Algérie estimaient que la corruption était une contrainte majeure.¹⁵

L'International Institute of Applied Systems Analysis (IIASA) a mené des recherches pour identifier les obstacles à l'investissement privé dans les SER, en se focalisant sur l'Afrique du Nord et sur la définition du coût de ces obstacles en termes de volumes d'investissement. L'IIASA a utilisé des méthodes de recherche qualitative basées sur des entretiens structurés, semi-structurés et approfondis, et une modélisation quantitative.¹⁶

Réunir les perspectives des parties prenantes

Au cours de la première session d'entretiens avec les experts,¹⁷ 52 % de toutes les personnes interrogées ont désigné la complexité et la corruption des procédures bureaucratiques comme des barrages significatifs au déploiement des SER en Afrique du Nord (schéma 4.6). Dans ce contexte, les experts ont interprété la corruption principalement comme l'existence de népotisme, la prévision de paiements cachés ou de cadeaux aux officiels comme prix à payer pour faire des affaires, ou les longs retards dans les processus bureaucratiques tant que des bakchichs n'étaient pas versés.

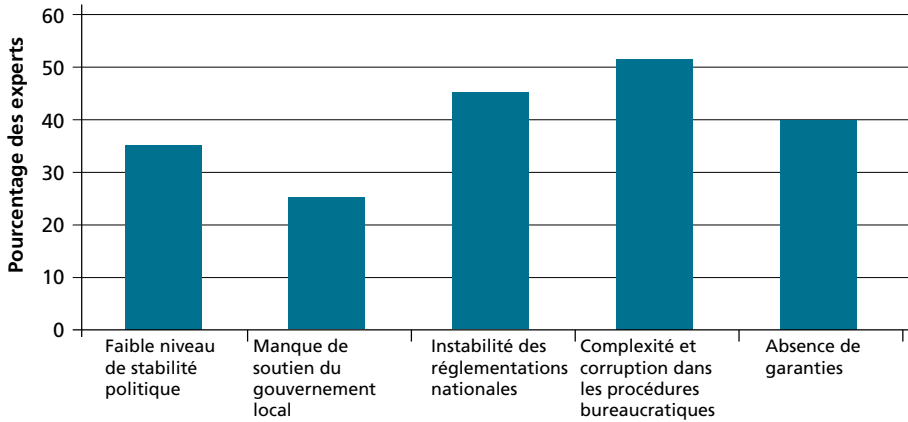


Schéma 4.6 Barrages à l’investissement dans l’énergie renouvelable en Afrique du Nord

La session d’entretiens suivante présentait aux parties prenantes une liste de neuf risques possibles : réglementaires, politiques, de revenus, techniques, de « force majeure » (dont catastrophes naturelles et terrorisme), financiers, de construction, d’exploitation et environnementaux. Les participants devaient noter ces risques en fonction de leur degré de préoccupation et de leur probabilité de survenue. Comme le montre le schéma 4.7, trois types de risques ont été évalués comme hautement préoccupants et 78 % pour cent des personnes interrogées ont identifié les risques réglementaires (définis comme la complexité ou la corruption des procédures bureaucratiques) comme une grande préoccupation.¹⁸

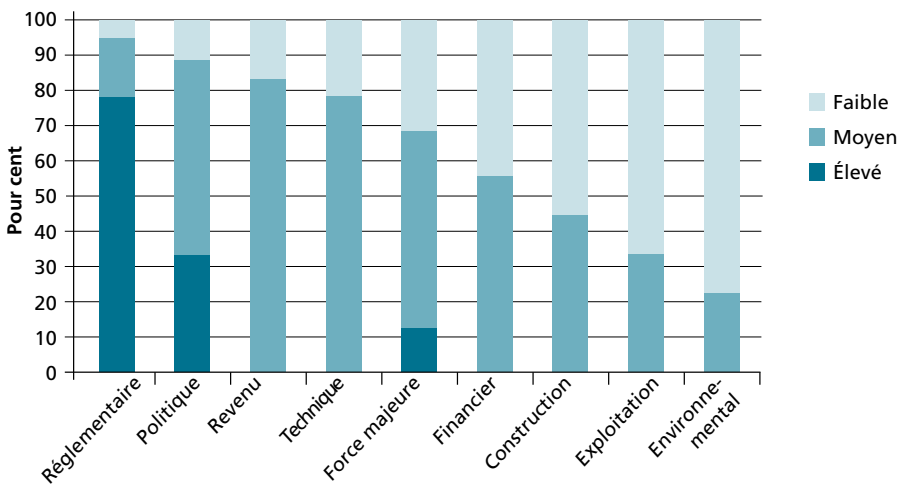


Schéma 4.7 Risques perçus comme les plus sérieux en rapport avec l’investissement dans les SER en Afrique du Nord

De plus, 67 % de toutes les parties prenantes interrogées considéraient les risques réglementaires comme étant fortement susceptibles d'être présents en Afrique du Nord, alors que la probabilité des risques politiques et de force majeure était considérée comme moindre (schéma 4.8).

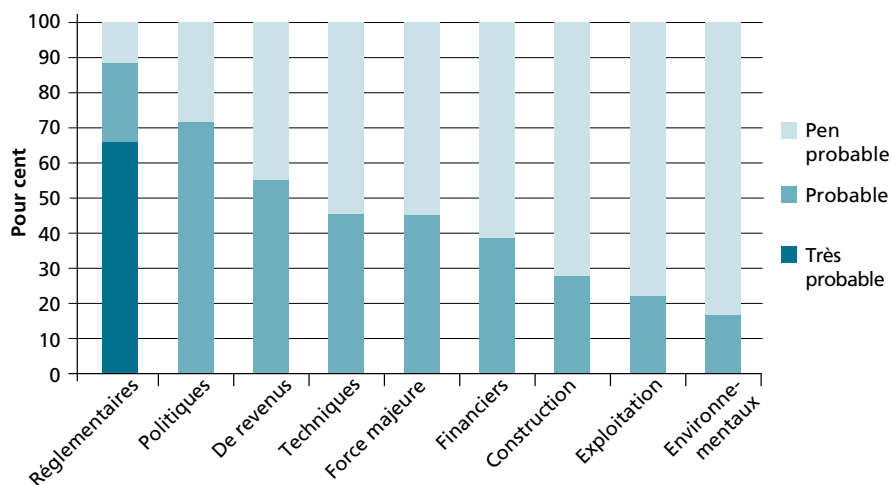


Schéma 4.8 Risques perçus comme les plus susceptibles de se produire en rapport avec l'investissement dans les SER en Afrique du Nord

Ces évaluations montrent que le risque de procédures bureaucratiques de mauvaise qualité était perçu comme sérieux et susceptible de se produire en rapport avec l'investissement dans les SER en Afrique du Nord. De nombreux participants ont aussi remarqué que, souvent, l'investissement n'avait pas lieu en raison de procédures bureaucratiques lentes et complexes et d'une incertitude quant à l'attente de pots-de-vin de la part des responsables publics. De tels risques peuvent créer des difficultés pour le calcul du budget d'un projet et faire encourir au projet le risque d'excédents de coûts.

La qualité des procédures bureaucratiques est également une préoccupation pour les investisseurs dans le secteur de l'énergie conventionnelle, mais les coûts de capitaux sont inférieurs parce que les banques perçoivent les projets avec des antécédents comme moins risqués et exigent donc des primes d'assurance risques inférieures pour leur capital.¹⁹ Ce n'est pas le cas pour les projets SER d'Afrique du Nord, et particulièrement pour le solaire thermodynamique, pour lequel il n'existe pas d'antécédents.

Le coût de l'investissement

Pour la seconde phase de ses recherches, l'IIASA a utilisé son système Mediterranean Area Renewable Generation Estimator (MARGE) pour quantifier le coût économique des risques de procédures bureaucratiques complexes ou corrompues sur le taux de rendement interne (TRI).²⁰ Le modèle MARGE a estimé le coût annuel pour la construction des centrales solaires thermodynamiques, en utilisant les données d'études sur la technologie thermodynamique et les variables pour les utilisateurs, dont les taux d'intérêts et les taux de croissance du secteur.²¹ Les investisseurs exigeront généralement un TRI supérieur pour les projets qu'ils perçoivent comme très risqués en raison de la technologie ou de la région des activités. Le MARGE a étudié le coût de ces risques pour les investissements généraux nécessaires entre maintenant et 2025, en entrant différents TRI communément associés à différents niveaux de risques.

Les porteurs de projets de centrales thermiques traditionnelles garantissent généralement un TRI de 6 à 10 %, tandis que les concepteurs de grandes centrales d'énergie renouvelable (comme les centrales solaires thermodynamiques en Espagne) doivent garantir 15 %, à cause de l'idée reçue des banques selon laquelle la technologie pourrait ne pas être encore commercialement viable. Si l'on prend en compte la perception des risques bureaucratiques, il est raisonnable de considérer que les concepteurs privés de projets solaires thermodynamiques en Afrique du Nord pourraient être confrontés à des TRI allant jusqu'à 20 %.

Le modèle MARGE suggère que l'investissement général requis par les gouvernements européens et nord-africains, les organisations multilatérales et le secteur privé pour développer les capacités solaires thermodynamiques (dont la construction des installations et des réseaux électriques, les assurances, les coûts d'exploitation et de gestion) jusqu'en 2025 pourrait atteindre les 600 milliards d'euros avec un TRI de 20 %, ²² contre moins de 100 milliards d'euros avec un TRI de 5 % et 580 milliards avec un TRI de 15 %.

Les calculs du MARGE tout comme les résultats des entretiens initiaux devront être appuyés par des recherches supplémentaires pour déterminer dans quelle mesure les perceptions des risques réglementaires et de la complexité des procédures bureaucratiques traduisent une préoccupation vis-à-vis de la corruption plutôt que des complications réglementaires ou des retards bureaucratiques, certes gênants, mais légaux. Néanmoins, la Banque Mondiale a découvert qu'un pourcentage substantiel de sociétés opérant dans la région ²³ considérait la corruption comme un problème conséquent, ce qui suggère qu'elle pourrait en effet se révéler un obstacle au déploiement de l'énergie renouvelable dans la région.

Si tel est le cas, un échec à résoudre les problèmes de corruption aura pour conséquence un besoin d'investissement plus important pour le déploiement du solaire thermodynamique en Afrique du Nord. Il s'agit là d'un des résultats possibles, un autre étant que les investisseurs recherchent tout simplement d'autres régions pour y investir. Étant donné le potentiel particulier de la région pour le développement solaire, il faut éviter que se produise cette situation. En prenant des mesures pour réduire la corruption et rationaliser les procédures bureaucratiques, les gouvernements nord-africains pourraient à la fois stimuler leur économie et contribuer considérablement à la réduction des émissions mondiales.

Notes

1. Nadejda Komendantova est maître de recherche et Anthony Patt est le chef d'équipe du Groupe de gouvernance et de prise de décision à l'Institut international pour l'analyse des systèmes appliqués (IIASA) en Autriche.
2. Observatoire Méditerranéen de l'Énergie (OME), *Mediterranean Energy Perspectives 2008* (Paris: OME, 2009).
3. Par exemple, les gouvernements d'Égypte et du Maroc se sont engagés à atteindre respectivement 20 % et 42 % de parts de l'énergie renouvelable d'ici à 2020. Fonds d'investissement climatique (FIC), *Clean Technology Fund Investment Plan for Concentrated Solar Power in the Middle East and North Africa Region* (Washington, DC: CIFs, 2009), p. 6.
4. Reuters (UK), « EU sees solar power imported from Sahara in five years », 20 juin 2010.
5. Gregor Czisch, *Szenarien zur zukünftigen Stromversorgung: kostenoptimierte Variationen zur Versorgung Europas und seiner Nachbarn mit Strom aus erneuerbaren Energien* (Kassel: University of Kassel, 2005).
6. L'énergie solaire concentrée est une méthode de production d'énergie prometteuse qui utilise des miroirs pour concentrer la lumière, ce qui chauffe un fluide caloporteur qui, à son tour, produit la vapeur nécessaire pour propulser une turbine.
7. Banque mondiale, *World Development Report 2010: Development and Climate Change* (Washington, DC: World Bank, 2009), p. 221.
8. Par comparaison, en 2000, la demande totale d'électricité en Europe était d'environ 3500 TWh/an toute source d'énergie comprise. Franz Trieb, *Trans-Mediterranean Interconnection for Concentrating Solar Power* (Stuttgart: German Aerospace Center, 2006), pp. 34 et 102.
9. Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), *Global Trends in Sustainable Energy Investment 2009: Analysis of Trends and Issues in the Financing of Renewable Energy and Energy Efficiency* (Nairobi: UNEP, 2009), p. 56.
10. Clive Harris, *Private Participation in Infrastructure in Developing Countries: Trends, Impacts, and Policy Lessons*. Working Paper n° 5 (Washington, DC: World Bank, 2003), p. 40.
11. Marion Mühlberger et Marco Semmelmann, *North Africa: Mediterranean Neighbours on the Rise* (Frankfurt: Deutsche Bank Research, 2010), p. 7.
12. Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *World Investment Report 2010: Investing in a Low-Carbon Economy* (Geneva: UNCTAD, 2010), p. 25.
13. CNUCED, *World Investment Report 2008: Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge* (Geneva: UNCTAD, 2008), p. 43.

14. Banque mondiale, *Doing Business 2008* (Washington, DC: World Bank, 2007), à l'adresse www.doingbusiness.org.
15. Banque mondiale, « Enterprise surveys », à l'adresse www.enterprisesurveys.org. L'intégralité des données du sondage est disponible pour l'Algérie (2007) et l'Égypte (2008).
16. Une discussion plus approfondie au sujet de cette recherche se trouve dans Nadejda Komendantova et al., « Perception of Risks in Renewable Energy Projects: The Case of Concentrated Solar Power in North Africa », *Energy Policy* (à paraître).
17. Des entretiens ont été réalisés avec les participants lors de la conférence internationale sur le développement de l'énergie solaire concentrée qui s'est tenue à Madrid en 2008 ; une réunion sur le Plan solaire méditerranéen à Paris en 2009 ; et un atelier spécial sur les barrières que rencontre le développement de l'énergie solaire concentrée organisé par l'IIASA en Autriche en 2008. Vingt trois spécialistes ont été interrogés : cinq d'entre eux venaient du secteur de l'industrie, deux de ministères publics, sept du secteur financier et neuf venaient de la communauté sociale et scientifique. Toutes les personnes interrogées travaillaient en Europe et était activement impliquées dans l'analyse de projets sur l'énergie solaire concentrée en Afrique du Nord, ou dans la réalisation ou la gestion de ces projets.
18. La recherche présume que le tarif subventionné européen sera disponible pour soutenir les investissements dans le domaine de l'énergie solaire concentrée en Afrique du Nord pendant une durée de 20 ans.
19. Voir par exemple, Edward Kahn, *Comparison of Financing Cost for Wind Turbine and Fossil Powerplants* (Berkeley: University of California, 1995).
20. Le taux de retour interne désigne le retour sur le capital-investissement. Il est étroitement lié aux coûts du capital et aux primes de risque, lorsque les investisseurs ou les banques exigent des primes de risque ou des taux d'intérêts plus élevés pour leur capital destiné aux projets qu'ils considèrent plus risqués.
21. Voir www.iiasa.ac.at/Research/RAV/Presentations/MARGE/dist/The_MARGE_Model.html.
22. Cet investissement n'inclut pas l'investissement des sociétés de distribution et des gouvernements dans l'achat d'électricité SER.
23. Basé sur les chiffres de la Banque mondiale « Enterprise surveys » : Algérie (64 % en 2007), Égypte (45 % en 2008) et Maroc (27 % en 2007).

4.7.1

Espagne

Les incitations à l'énergie solaire peuvent-elles aussi inciter à la fraude ?

Tono Calleja¹

En 2008, l'Espagne était un pionnier du marché solaire, grâce à un tarif subventionné qui obligeait les services d'utilité publique à acheter de l'électricité solaire à des taux élevés, fixés par le gouvernement.² Cette subvention, créée en 2007, était la plus généreuse au monde et, comme peu de conditions lui étaient attachées, elle attirait les entrepreneurs au niveau mondial.³ La promesse de profits a créé les conditions d'un boom des installations photovoltaïques (PV), mais en l'absence d'un mécanisme de surveillance rigoureux, s'est aussi avérée une incitation à la fraude.

Fin 2007, l'objectif de l'Espagne de produire 400 mégawatts (MW) d'électricité solaire d'ici 2010 avait déjà été atteint.⁴ Espérant réfréner ce déferlement des installations PV, le gouvernement espagnol a annoncé des tarifs réduits de l'électricité pour les centrales solaires installées après

septembre 2008 et instauré un plafond de 500 MW pour les nouveaux projets.⁵ Face à la perspective de diminution des profits, les développeurs se sont pressés de terminer les installations avant la date butoir, mettant en difficulté les organismes de régulation et l'opérateur du réseau, responsable du contrôle de tous ces nouveaux projets.⁶ Des rapports de fraudes ont accompagné cette ruée, avec des développeurs déclarant prétendument terminés des projets malgré l'installation incomplète de panneaux solaires, ou l'installation temporaire de faux panneaux.⁷

Une enquête menée en 2008 par la commission nationale sur l'énergie espagnole (Comisión Nacional de Energía : CNE) a permis de découvrir que plus de 4000 installations PV, situées dans 13 % des parcs solaires du pays, étaient faussement enregistrées comme opérationnelles et n'apportaient

aucune contribution au réseau électrique à la fin du mois de septembre de cette année-là.⁸

En 2009, le gouvernement a reconnu qu'il avait été mal équipé pour auditer tous les projets solaires candidats à l'inclusion dans le tarif subventionné, et la CNE a également déclaré qu'il fallait un mécanisme de supervision pour garantir que les nouvelles installations PV répondent aux critères nécessaires pour avoir droit aux subventions.⁹ En janvier, le Ministère de l'énergie a donné deux mois aux sociétés pour démontrer que leurs centrales étaient de fait équipées pour la connexion au réseau électrique, avec une suspension des paiements pour celles qui ne l'étaient pas.¹⁰

Depuis le début des enquêtes en 2008, et tout au long de l'année 2009, l'association espagnole de l'industrie photovoltaïque (Asociación de la Industria Fotovoltaica : ASIF) a souligné que, si l'installation complète avant la date butoir de septembre était un critère pour prétendre au tarif subventionné, la contribution au réseau électrique n'en était pas un, et a ajouté que les installations qui ne contribuaient pas au réseau avant la date limite n'étaient pas nécessairement coupables ou frauduleuses, mais dépendantes de l'infrastructure locale de connexion.¹¹ L'organisation est néanmoins en faveur d'actions légales contre ceux qui auraient commis des fraudes, car elle pense que les allégations continues de fraude jettent le discrédit sur l'ensemble du secteur.¹²

Les développeurs n'étaient cependant pas la seule partie à être suspectée. L'histoire récente de corruption en Espagne sur le marché de l'immobilier a semblé ré-émerger dans le secteur solaire.¹³ En 2009, des administrateurs régionaux ont découverts que treize fonctionnaires de la région de Castilla-y-León avaient accordé de manière inappropriée des permis pour des centrales photovoltaïques à ces sociétés dans lesquelles eux-mêmes ou des parents proches avaient un intérêt direct.¹⁴ Selon les comptes-rendus de presse, malgré les décisions prises par les administrateurs régionaux de suspendre l'emploi et les salaires de la plupart de ces individus pendant un à trois ans, presque deux ans plus tard, aucun n'a effectué ces peines, soit en raison de procédure d'appels en cours, soit parce que les administrateurs ont allégué que l'annulation des sanctions était nécessaire pour ne pas interrompre les services fournis par les employés au secteur industriel.¹⁵ Les allégations, répandues dans quatre provinces, ont été uniquement traitées par des administrateurs régionaux, à qui les personnes impliquées étaient politiquement affiliées.¹⁶ Il n'y a que dans la province de Zamora que le ministère public a lancé une action, dont les résultats étaient en attente mi-2010.

De tels problèmes ne se limitent pas au secteur solaire. Mais comme pour toute industrie, et particulièrement celles nécessitant un type d'infrastructure relativement nouveau, une supervision

effective est essentielle. Les agences gouvernementales, les porteurs de propositions du secteur privé et les défenseurs de l'environnement ne peuvent pas connaître de succès dans leurs efforts pour mettre en place des formes d'énergie renouvelables sans des protections fortes et sensées. Outre le

gaspillage des ressources publiques et la mise en jeu de la réussite des projets, la fraude a un effet plus pernicieux : si elle persiste sans être punie, elle peut menacer la confiance fragile que le public a placée dans la viabilité à long terme des énergies alternatives.

Notes

1. Tono Calleja est journaliste et chercheur spécialisé dans les problèmes environnementaux et membre de TI Espagne, pour lequel il a contribué à ce rapport.
2. *Greentech Media* (US), « Spain: the solar frontier no more », 29 mai 2009.
3. *New York Times* (US), « Solar industry learns lessons in Spanish sun », 8 mars 2010.
4. Ibid.
5. *Greentech Media* (US), « Solar fraud could eliminate Spanish market », 15 décembre 2008. Les installations qui n'étaient pas opérationnelles à la date limite recevraient 320 euros par mégawatt-heure (MWh) de capacité sur 25 ans, au lieu de 450 euros par MWh offert par le prix de rachat ; voir Lisa Abend, « Spanish solar firms accused of fraud », *Nature*, publié en ligne le 19 décembre 2008, à l'adresse www.nature.com/news/2008/081219/full/news.2008.1326.html.
6. *European Daily Electricity Markets* (UK), « Recession turns up heat on solar subsidies in Spain », 12 mars 2010.
7. *Greentech Media* (15 décembre 2008).
8. *European Daily Electricity Markets* (UK), « Spanish regulator demands more photovoltaic supervision », 19 mai 2009 ; *Nature* (19 décembre 2008).
9. Ibid.
10. Ibid.
11. ASIF, « La inyección de electricidad a la red no era un requisito establecido por el RD 661/2007 para acceder a su régimen retributivo », communiqué de presse, 29 janvier 2010 ; ASIF, « Las instalaciones solares indebidamente acogidas al RD 661/2007 no deberían percibir la tarifa fotovoltaica », communiqué de presse, 15 décembre 2008.
12. ASIF (29 janvier 2010).
13. Abend (19 décembre 2008). Voir par exemple, Enriqueta Abad, « Corruption fuels housing boom and water stress along Spain's coast », dans TI, *Global Corruption Report 2008: Corruption in the Water Sector* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), pp. 35–36.
14. *El País* (Espagne), « La energía solar pasa factura al PP », 25 août 2008.
15. *El Mundo* (Espagne), « 14 expedientados por la trama solar siguen sin cumplir las sanciones », 13 avril 2010.
16. Ibid.

4.8

Empêcher une malédiction des ressources alimentée par l'économie verte

Stefan Bringezu et Raimund Bleischwitz¹

Idéalement, les ressources naturelles devraient être une bénédiction pour tout pays qui les possède, cependant les voies de développement difficiles de nombreux pays riches en ressources démontrent que, dans certaines conditions, des ressources abondantes peuvent avoir des conséquences destructrices et ouvrir la porte à la corruption.

Il y a de nombreux facteurs possibles d'une telle « malédiction des ressources ». Les gouvernements qui dépendent principalement des revenus gagnés à partir des ressources naturelles n'ont souvent pas besoin de dépendre des citoyens en tant que base fiscale, et évitent ainsi une forme importante de redevabilité. En l'absence d'une gouvernance redevable, les fonds générés à partir des ressources naturelles peuvent être mal gérés, mal investis ou siphonnés par une minorité élitiste qui cherche à concentrer le pouvoir. Malgré ces revenus supplémentaires, l'inégalité sociale et la pauvreté peuvent augmenter, tandis que la croissance à long terme balbutie. Dans les pires cas, ces situations peuvent mener à des troubles politiques ou à la guerre civile.²

Malgré toutes les bonnes intentions, une transition vers une économie à faibles émissions de carbone pourrait générer une demande croissante de terres, de minéraux et autres ressources naturelles qui n'ont précédemment pas été recherchées avec autant d'intensité. Il sera crucial d'assurer que la recherche de ces ressources ne déclenche pas un retour de la malédiction des ressources. Placer sur une carte les points sensibles géographiques où ces ressources de l'économie verte chevauchent des zones à gouvernance faible permet d'indiquer où il sera le plus crucial de pousser

à la transparence et à la participation publique, afin d'assurer que ces ressources sont utilisées correctement et les revenus dégagés gérés de manière responsable.

Comprendre les ressources et les risques d'une économie sobre en carbone fossile

Parmi les plus importants groupes de ressources liés à l'économie sobre en carbone fossile émergente, figurent les biocarburants qui peuvent réduire les émissions liées aux transports, et les métaux et minéraux qui ont des applications larges dans le rendement énergétique, l'énergie renouvelable et les autres technologies vertes. Dans les deux cas, il existe des préoccupations concernant la redevabilité, qui pourraient s'intensifier dans des marchés en expansion.

Ressources en terres pour la biomasse

Au fur et à mesure que les pays du monde entier se tourneront vers les biocarburants pour améliorer la sécurité énergétique et atténuer le changement climatique, la concurrence pour les terres et les utilisations concurrentes des terres augmenteront. Bien que la culture de la biomasse puisse représenter des opportunités économiques pour les communautés rurales, en l'absence d'une gouvernance transparente et de participation publique, les investissements commerciaux à grande échelle peuvent menacer la sécurité et les moyens de subsistance des propriétaires locaux.

De nombreux gouvernements, dont ceux de l'Union Européenne (UE), de la Chine, de l'Inde, du Brésil et des États-Unis, ont établi des objectifs et des quotas obligatoires pour les biocarburants dans les transports.³ Selon certains calculs cependant, l'utilisation de biocarburants de première génération (dérivés de culture autrement utilisées pour l'alimentation humaine et animale) pour fournir une part de 10 % de biocarburant dans les transports d'ici 2030 nécessiterait entre 118 et 508 millions d'hectares supplémentaires.⁴ Pour des régions comme l'UE, les modèles démontrent qu'une utilisation accrue des biocarburants mènerait à une augmentation générale des besoins absolus en terre au niveau mondial.⁵ Cela signifie que si les biocarburants sont produits sur des terres cultivées existantes, les autres productions (particulièrement pour répondre à la demande alimentaire croissante) seront déplacées dans d'autres zones, ce qui aurait différentes répercussions sur les communautés locales.

Les biocarburants perfectionnés ou de seconde génération, dérivés de la biomasse non alimentaire comme les résidus de l'agriculture ou de la foresterie, ou les plantes non-comestibles, pourraient éviter une concurrence directe avec la production alimentaire. Le Brésil semble cependant être le seul pays ayant un potentiel considérable de produire des biocarburants de seconde génération, en convertissant

des terres de pâturage. Dans de nombreux autres pays (comme le Cameroun, l'Inde, la Tanzanie et la Thaïlande), des investissements conséquents dans des améliorations technologiques, de nouvelles infrastructures et la formation des compétences sont nécessaires pour améliorer la productivité agricole. Si des hectares de terres naturelles ou dégradées sont enfin cultivés, ils pourraient aussi probablement être utilisés pour l'alimentation, ce qui représenterait encore des problèmes de concurrence pour les terres.

En 2009, la Thaïlande, l'Indonésie et la Colombie se sont classées parmi les marchés les plus attractifs en matière d'investissements en biocarburant, le Brésil se situant en tête de liste. Les nations africaines, dont l'Égypte, le Kenya et le Soudan, ont des niveaux notables de production de canne à sucre qui pourraient leur permettre de devenir aussi des marchés attractifs pour les biocarburants.⁶ Beaucoup de ces pays sont mal classés dans les évaluations de gouvernance. Le Soudan, l'Égypte, le Kenya, l'Indonésie et la Colombie sont tous au niveau ou en-dessous des moyennes mondiales des indicateurs de la Banque Mondiale mesurant le contrôle de la corruption, l'Etat de droit, la stabilité politique, la participation et la redevabilité.⁷ Ces indicateurs pourraient suggérer qu'il y a un risque que l'influx de revenus substantiels grâce à la production de biocarburant ou aux concessions de terres ne bénéficie pas forcément aux citoyens de ces pays.

En effet, alors qu'augmente l'échelle des projets de biocarburant, les communautés locales peuvent se retrouver de plus en plus désavantagées. Dans des cas récents en Asie, en Afrique et en Amérique du Sud, les gouvernements et les fonctionnaires des communautés ont facilité des accords sur des terres avec des sociétés étrangères qui prévoient de produire pour l'exportation, avec une valeur économique et sociale limitée pour les communautés locales. Un rapport de la Banque Mondiale sur l'investissement étranger dans les terres agricoles indique que suite au pic des prix des marchandises en 2008, les investisseurs étrangers étaient particulièrement intéressés par les pays qui avaient échoué à reconnaître formellement les droits fonciers.⁸ La production de biocarburants dans des pays comme la Tanzanie, le Mozambique, l'Inde et la Colombie a généré des cas d'acquisition de terrains grâce à des titres de propriété illégitimes, à l'interdiction de l'accès à l'eau pour les fermiers locaux, à des accords de compensation inappropriés et au déplacement de force des communautés locales.⁹

En Indonésie, la production d'huile de palme a été liée non seulement à une gestion non durable des ressources mais aussi à la perte de l'accès à la terre pour les groupes locaux.¹⁰ En février 2010, la Sierra Leone a signé un accord sur les terres de 400 millions de dollars avec une société suisse de bioénergie pour cultiver de la canne à sucre pour la production de bioéthanol ; malgré l'assurance par un responsable de

projet que seulement des terres « marginales » seraient utilisées, un journaliste sur place a cité le déplacement en cours de dizaines de villages.¹¹

Ressources minérales pour la microélectronique et pour les infrastructures sobres en carbone fossile sur le long terme

Le secteur minier, une deuxième activité nécessaire pour soutenir l'économie verte, offre des opportunités importantes de corruption. Ce secteur est considéré comme l'un des plus susceptibles d'offrir des pots-de-vin aux responsables politiques ou permettre les abus de pouvoir dans les processus politiques.¹² Le secteur est caractérisé par l'opacité et la confidentialité, ce qui permet aux sociétés de conspirer avec les responsables du gouvernement pour manipuler le processus d'appel d'offres. En développant des relations personnelles avec des membres influents de l'élite politique, ou en offrant des pots-de-vin, les représentants des entreprises peuvent obtenir des contrats ou des décisions politiques en leur faveur.¹³ Les gouvernements hôtes peuvent blanchir l'argent à l'étranger ou diriger les fonds dans des dépenses qui bénéficient aux intérêts de l'élite politique.

L'accroissement de l'énergie renouvelable nécessitera toutefois des ressources minérales considérables pour les nouvelles installations d'approvisionnement et la distribution de l'énergie. Les télécommunications et autres technologies de l'information, de plus en plus utilisées pour réduire le besoin de voyages et transports internationaux, dépendent d'appareils microélectroniques qui nécessitent des métaux spécifiques. Au fur et à mesure que ces solutions et d'autres pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) seront plus largement adoptées, la demande augmentera pour de nombreux type de minéraux.

Les batteries lithium ion, actuellement utilisées dans les appareils électroniques, devraient jouer un rôle croissant dans la future demande de voitures électriques. Bien que les prévisions soient sensibles à la politique publique, l'estimation du Crédit Suisse de taux de croissance annuelle d'environ 10 % pour la demande en lithium¹⁴ semble prudente mais fiable. Une demande accrue en lithium conduira à des activités d'extraction supplémentaires dans un nombre limité de lacs salés, comme ceux d'Argentine, de Bolivie et du Chili. En Bolivie, la planification précoce du gouvernement pour les projets d'exploitation conjointe avec des sociétés internationales et d'autres gouvernements a reçu une large approbation publique, mais a aussi soulevé des préoccupations de certaines organisations écologiques et de la société civile concernant la transparence des négociations et la fiabilité des évaluations environnementales¹⁵ (voir l'étude de cas de la Bolivie après ce chapitre).

Les cellules photovoltaïques pour les panneaux solaires et l'éclairage économique utilisant les LED¹⁶ dépendent du gallium, un sous-produit de l'aluminium. La

demande en gallium pour le développement des technologies vertes devrait dépasser la production mondiale actuelle totale d'un facteur de 6 d'ici de 2030.¹⁷ Cela pourrait conduire à plus d'extraction de bauxite¹⁸ dans des pays comme la Guinée, la Chine, la Russie et le Kazakhstan. L'exploitation du tantale, utilisé pour les condensateurs en microélectronique, pour les téléphones portables et les PC, par exemple, a augmenté en République démocratique du Congo (RDC), où la militarisation de l'exploitation minière est bien connue¹⁹ et où les revenus du commerce illégal sont liés au financement des activités de la guerre civile.

Les métaux du groupe platine (MGP) sont des catalyseurs chimiques importants utilisés pour le contrôle de la pollution, comme les pots catalytiques des voitures et les piles à combustible. L'exploitation et le raffinage des MGP sont concentrés dans quelques régions du monde, bien que l'approvisionnement ne soit pas suffisant pour répondre à la demande attendue. Le platine est extrait en Afrique du Sud, et les MGP sont produits comme sous-produits du nickel et du cuivre en Russie et au Canada.

Le marché pour les métaux des terres rares, utilisés dans les technologies de la défense et également cruciaux pour les technologies sobres en carbone fossile comme les turbines éoliennes et les véhicules hybrides, équivaut à environ 1,3 milliards de dollars par an. La Chine, un des rares pays à extraire actuellement des métaux des terres rares, a envisagé de réduire considérablement ou de stopper leur exportation, provoquant une ruée sur les mines de Russie, du Kazakhstan, d'Afrique du Sud, du Botswana, du Vietnam et de Malaisie.²⁰

La demande grandissante pour beaucoup de ces ressources minérales coïncidera certainement avec un changement des activités minières. Les économies émergentes comme le Brésil, la Chine et l'Inde devraient atteindre une période d'intensité élevée pour le métal quand leur développement approchera des niveaux des pays de l'Organisation de la Coopération et du Développement Économiques (OCDE). Alors que les sociétés minières de ces pays effectueront une transition du commerce vers la production, on peut s'attendre à ce qu'ils répondent à la demande intérieure en matières premières grâce à des investissements directs à travers le monde, et particulièrement en Afrique.

Ce nouveau pouvoir d'achat peut ne pas être accompagné de normes élevées d'intégrité commerciale. En 2008, les sociétés brésiliennes, russes, indiennes et chinoises étaient considérées par la communauté des affaires comme faisant partie des plus susceptibles de pratiquer la corruption dans les affaires à l'étranger.²¹ En effet, la Chine et l'Inde n'ont aucune loi faisant de la corruption à l'étranger une infraction criminelle.²² À l'exception du Brésil, l'adoption des normes internationales anti-corruption est faible. L'Inde n'a adopté ni la Convention des Nations Unies contre la Corruption (UNCAC) ni la Convention sur la lutte contre la corruption

d'agents publics de l'OCDE, tandis que la Chine et la Russie ont seulement signé la première.²³

| Pays | Pertinence | Utilisation dans une économie sobre en carbone fossile | Indicateur de « Qualité du gouvernement » ICRG ²⁴ 2008 (0–1) |
|---------------|--|---|---|
| Bolivie | Immenses réserves de lithium, d'antimoine et autres minéraux. | Lithium : utilisé dans les batteries pour les voitures électriques. | 0,44 |
| Chine | Fournisseur stratégique d'acier, d'indium, d'antimoine, de molybdène, de néodyme, de germanium, de tantale et de métaux des terres rares (plus de 90 % de la production mondiale). | Métaux des terres rares : utilisés dans les voitures hybrides et les turbines éoliennes. Tantale : utilisé en microélectronique. | 0,55 |
| Colombie | Parmi les marchés les plus attractifs pour l'investissement dans les biocarburants. | Biocarburants : utilisés pour réduire les émissions de GES liées aux transports. | 0,42 |
| RDC | Grand fournisseur minier de cassitérite (étain), cobalt, coltan (tantale) et germanium. | Minéraux : utilisés en microélectronique, particulièrement dans les téléphones portables, les pagers, les PC, l'électronique automobile et les technologies d'énergie photovoltaïque. | 0,11 |
| Égypte | Production considérable de canne à sucre : futur marché possible pour les biocarburants. | Biocarburants : utilisés pour réduire les émissions de GES liées aux transports. | 0,47 |
| Guinée-Bissau | Plus grand fournisseur de bauxite ; également important pour le gallium. | Gallium : utilisé dans les infrastructures d'éclairage à fort rendement énergétique. | 0,38 |
| Indonésie | Important fournisseur de biomasse (bois et huile de palme). | Biomasse : utilisée dans les biocarburants pour réduire les émissions de GES liées aux transports. | 0,53 |
| Kenya | Production considérable de sucre de canne ; futur marché possible pour les biocarburants. | Biocarburants : utilisés pour réduire les émissions de GES liées aux transports. | 0,30 |

| Pays | Pertinence | Utilisation dans une économie sobre en carbone fossile | Indicateur de « Qualité du gouvernement » ICRG ²⁴ 2008 (0–1) |
|--------|---|--|---|
| Pérou | Important fournisseur d'or et de beaucoup d'autres minéraux, dont le tellure. | Minéraux utilisés pour la microélectronique, particulièrement dans les téléphones portables, les pagers, les PC, l'électronique automobile et les technologies d'énergie photovoltaïque. | 0,47 |
| Soudan | Production considérable de sucre de canne ; futur marché possible pour les biocarburants. | Biocarburants : utilisés pour réduire les émissions de GES liées aux transports. | 0,27 |

Tableau 4.3 Quelques points problématiques pour le futur approvisionnement en ressources cruciales (par ordre alphabétique)

Note : notes tirées des données de l'*International Country Risk Guide* (ICRG) (la valeur moyenne des variables ICRG « Corruption », « Droit et ordre public » et « Qualité de la bureaucratie », sur une échelle de 0 à 1 : plus la note est élevée, plus le gouvernement est de qualité).

Source : compilation de l'auteur.

Vers des pâturages plus verts : éviter une nouvelle « malédiction des ressources »

Si la « malédiction des ressources » peut ré-émerger dans une économie sobre en carbone fossile, les solutions pour y remédier peuvent le faire aussi. Différentes initiatives actuellement centrées sur les industries minières, du pétrole et du gaz sont applicables aux ressources nécessaires pour une infrastructure verte. Des organisations comme Publish What You Pay, le Revenue Watch Institute et l'Extractive Industries Transparency Initiative encouragent la divulgation publique des paiements de l'industrie et des revenus des pays hôtes provenant du pétrole, du gaz et des concessions minières. De telles initiatives offrent un modèle qui est également applicable aux ressources extrêmement demandées dans l'économie verte. Les acteurs de la société civile font aussi des efforts pour assurer que les concessions de mines et de terrains sont accordées via des processus d'appels d'offres ouverts, avec une conception transparente des contrats et le consentement éclairé préalable des communautés concernées.

Le secteur privé joue également un rôle. Les codes de conduite qui engagent les employés et les directeurs d'entreprises à répondre à des normes élevées de durabilité et de transparence dans le secteur minier peuvent être utilisés comme modèle par les sociétés recherchant l'attribution de terres pour la production de biocarburants et de

biomatériaux. Ces codes doivent promouvoir l'adhésion à des normes sociales et environnementales, et mettre l'accent sur l'importance d'une consultation continue avec, et d'une supervision par, les communautés locales. Si les sociétés privées impliquées dans l'acquisition de terres se sont montrées jusqu'ici réticentes à signer des principes ou des codes de conduite,²⁵ les groupes multilatéraux et les organisations non-gouvernementales (ONG) doivent continuer à faire pression pour cet effort minimal et pour plus de transparence par le biais de communications des entreprises concernant plusieurs questions de responsabilité, notamment les mesures anti-corruption et la gouvernance.

Les efforts volontaires peuvent être soutenus par des instruments légaux internationaux. L'UNCAC appelle à la pénalisation de la corruption des responsables politiques et engage les pays qui l'ont ratifiée à aider à localiser, geler et confisquer l'argent généré par la corruption, pour qu'il soit plus difficile de cacher des revenus liés à des ressources volées.²⁶ Le fait d'encourager tous les pays, particulièrement ceux avec un pouvoir économique croissant, à s'engager à signer et à appliquer les conventions anti-corruption contribuera à la dissuasion de la manipulation par les entreprises comme par les responsables politiques.

Les gouvernements nationaux se mettent aussi à revoir leur législation. En 2010, le Brésil a limité la quantité de terrain que les investisseurs étrangers peuvent acheter en fermant un créneau qui permettait aux investisseurs étrangers d'opérer via des filiales brésiliennes.²⁷ La même année, les législateurs australiens ont débattu des mérites d'un audit ou d'un registre des terres agricoles commerciales sous contrôle étranger.²⁸

Les réglementations visant à améliorer la transparence dans les industries extractives auront aussi un impact. En juillet 2010, le gouvernement américain a adopté une loi exigeant des sociétés pétrolières, gazières et minières enregistrées auprès de l'US Securities and Exchange Commission qu'elles divulguent les paiements en taxes et en revenus effectués auprès des gouvernements hôtes dans les pays d'exploitation.²⁹ Cette loi concernera huit des dix plus grandes sociétés minières au monde. Un mois plus tôt, la bourse de Hong Kong avait créé une réglementation similaire pour les sociétés minières cotées, qui affecte les acteurs majeurs du marché asiatique.³⁰

La loi américaine comprend aussi l'exigence que les sociétés qui fabriquent des produits contenant de la cassitérite, du coltan, de la wolframite ou de l'or indiquent si ces éléments proviennent de RDC ou des pays voisins, et démontrent quelles mesures sont prises pour éviter de s'approvisionner auprès de groupes armés.³¹ Réunies, ces exigences légales établissent une norme mondiale minimale de transparence pour les sociétés extractives et les fabricants. Correctement appliquées et complétées en étendant les initiatives de la société civile, elles pourraient créer un

précèdent pour plus de transparence dans les minéraux et l'acquisition de terrain pour l'économie sobre en carbone fossile. Une meilleure gestion de la chaîne logistique et des matériaux entre les entreprises contribuera à renforcer encore ces efforts.

Les habitudes de consommation et de production ont aussi leur importance. En 2012, le Sommet de la Terre de Rio+20 constituera une chance de considérer la question du commerce ouvert pour les métaux critiques et leur recyclage. Il pourrait faciliter l'action en établissant un pacte international sur l'amélioration du recyclage des biens de consommation gourmands en ressources. Un tel pacte devrait comprendre les grandes économies en termes de production et de consommation finale de véhicules et d'appareils électroniques, et établir des principes de gérance des matériaux, de certification et de responsabilité. En fournissant des opportunités d'investissement et une stabilité, il pourrait aussi inciter les pays en développement à participer. Sur le long terme, les contraintes croissantes sur de nombreuses ressources naturelles seraient peut-être mieux traitées par un accord international sur la gestion durable des ressources.³² Un tel accord devrait être contraignant, pour éviter le contournement des normes environnementales, sociales et économiques, et traiter la nécessité de réduire la demande en ressources naturelles grâce à la conservation et au rendement. Tout accord international prendra des années à se mettre en place, mais les demandes d'une économie de ressources vertes sont déjà présentes. Appliquer les exigences légales, augmenter la supervision de la société civile et exiger que les entreprises respectent des normes strictes de gouvernance et de transparence devrait contribuer à empêcher une « malédiction des ressources » dans un avenir sobre en carbone fossile.

Notes

1. Stefan Bringezu est le directeur des flux de matières et de la gestion des ressources à l'institut Wuppertal en Allemagne, et membre du Groupe international pour la gestion durable des ressources ; Raimund Bleischwitz est co-directeur des flux de matière et de la gestion des ressources à l'institut Wuppertal et professeur au Collège d'Europe, à Bruges en Belgique.
2. Macartan Humphreys et al., « Introduction: What Is the Problem with Natural Resource Wealth », dans Macartan Humphreys et al. (eds), *Escaping the Resource Curse* (New York: Columbia University Press, 2007), pp. 1–20 ; Thorvaldur Gylfason, « Development and Growth in Mineral-Rich Countries », dans Raimund Bleischwitz et al. (eds), *Sustainable Growth and Resource Productivity* (Sheffield: Greenleaf Publishing, 2009), pp. 42–85.
3. Stefan Bringezu et al., *Towards Sustainable Production and Use of Resources: Assessing Biofuels* (Paris: UN Environment Programme [UNEP], 2009).
4. Soit entre 1,2 et 5 millions de mètres carrés – c'est-à-dire entre la taille de l'Afrique du Sud et deux fois la taille du Soudan. N. H. Ravindranath et al., « GHG Implications of Land Use and Land Conversion to Biofuel Crops », dans Robert Howarth et Stefan Bringezu (eds), *Biofuels: Environmental Consequences and Interactions with Changing Land Use* (New York: Island Press, 2009), pp. 111–125.

5. Bas Eickhout et al., *Local and Global Consequences of the EU Renewable Directive for Biofuels: Testing the Sustainability Criteria*, MNP Report n° 500143001/2008 (Bilthoven: Netherlands Environmental Assessment Agency, 2008) ; Stefan Bringezu et al., « Global Implications of Biomass and Biofuel Use in Germany: Recent Trends and Future Scenarios for Domestic and Foreign Agricultural Land Use and Resulting GHG Emissions », *Journal of Cleaner Production*, vol. 17 (2009), pp. 57–68.
6. Ernst & Young, *Biofuels Country Attractiveness Indices*, n° 6 (London: Ernst & Young, March 2009).
7. Daniel Kaufmann et al., *Worldwide Governance Indicators 2008* (Washington, DC: World Bank, 2008).
8. Klaus Deininger et al., *Rising Global Interest in Farmland: Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits?* (Washington, DC: World Bank, 2010), p. 55.
9. Lorenzo Cotula et al., *Fuelling Exclusion? The Biofuels Boom and Poor People's Access to Land* (London: International Institute for Environment and Development [IIED], 2008).
10. Ibid.
11. Shepard Daniel et Anuradha Mittal, *(Mis)Investment in Agriculture: The Role of the International Finance Corporation in Global Land Grabs* (Oakland, CA: Oakland Institute, 2010), p. 24.
12. TI, *2008 Bribe Payers Index* (Berlin: TI, 2008).
13. TI, *Corruption and the renegotiation of mining contracts* (Bergen: TI and the Chr. Michelsen Institute, 2007) ; Global Witness, *Digging in Corruption: Fraud, Abuse and Exploitation in Katanga's Copper and Cobalt Mines* (Washington, DC: Global Witness Publishing, 2006).
14. John McNulty et Alina Khaykin, *Extracting the Details of the Lithium Market* (New York: Credit Suisse US, 2009), p. 18.
15. Rebecca Hollender et Jim Schultz, *Bolivia and Its Lithium: Can the 'Gold of the 21st Century' Help Lift a Nation out of Poverty?* (Cochabamba, Bolivie : Democracy Center, 2010), pp. 42–46.
16. LED signifie diode électroluminescente.
17. Gerhard Angerer et al., *Rohstoffe für Zukunftstechnologien* (Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag, 2009)
18. La bauxite contient des traces de gallium.
19. Global Witness, *Faced with a Gun, What Can You Do? War and the Militarization of Mining in Eastern Congo* (London: Global Witness, 2008).
20. *Foreign Policy* (US), « China's ring of power », 9 septembre 2009 ; *New York Times* (US), « China: Earth-friendly elements, mined destructively », 26 décembre 2009.
21. TI (2008).
22. TI, *Progress Report 2009: Enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention* (Berlin: TI, 2009).
23. TI, *Global Corruption Report 2009: Corruption and the Private Sector* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).
24. Jan Teorell et al., *The Quality of Government Dataset Codebook*, version du 27 mai 2010 (Gothenburg: Quality of Government Institute, University of Gothenburg, 2010), à l'adresse <http://www.qog.pol.gu.se> ; PRS Group, *International Country Risk Guide* (Syracuse, NY: PRS Group), série chronologique : 1984–2008, N: 3271, N: 145, N: 131, T: 23).
25. AllAfrica.com (Île Maurice), « Africa: Land grabs continue as elites resist regulation », 13 avril 2010.

26. Joseph Siegle, « Governance Strategies to Remedy the Natural Resources Curse », *International Social Science Journal*, vol. 57 (2009), pp. 45–55.
27. Reuters (UK), « Brazil curtails land sales to foreigners », 24 août 2010.
28. Senate Select Committee on Agricultural and Related Industries (Comité sénatorial spécial sur l'agriculture et les industries dérivées), « Food Production in Australia » (Canberra: Department of the Senate, 2010), p. 21 ; ABC (Australie), « “Coalition backs” Greens’ call for register of foreign farm ownership », 29 juillet 2010.
29. Voir Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, HR 4173, Congrès américain.
30. Publish What You Pay (UK), « Landmark US legislation sheds light on billions in payments from oil and mineral companies », communiqué de presse, 16 juillet 2010 ; Revenue Watch Institute (US), « Hong Kong: Stock exchange to require greater transparency », 28 mai 2010.
31. Global Witness, « US passes landmark reforms on resource transparency », communiqué de presse, 15 juillet 2010.
32. Raimund Bleischwitz et al., « Outline of a Resource Policy and Its Economic Dimension », dans Stefan Bringezu et Raimund Bleischwitz (eds), *Sustainable Resource Management. Trends, Visions and Policies for Europe and the World* (Sheffield: Greenleaf Publishing, 2009), pp. 216–296 ; Raimund Bleischwitz et Stefan Bringezu, « Global Governance for Sustainable Resource Management », *Minerals and Energy*, vol. 23 (2008), pp. 84–101.

4.8.1

Le lithium bolivien

Opportunités et défis

Marco Octavio Ribera, en collaboration avec Cecilia Requena¹

En raison de son potentiel à servir de substitut pour le pétrole et de son rôle en tant qu'élément prometteur pour l'atténuation du changement climatique, le lithium suscite de plus en plus d'intérêt. Un passage technologique étendu aux véhicules fonctionnant avec des batteries à lithium contribuerait à réduire les émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES) ; dans les années à venir, la demande mondiale pour le lithium devrait augmenter suite à l'expansion du marché des véhicules électriques.² Un boom de la demande en lithium apporterait à la fois la promesse d'une prospérité financière et de défis socio-économiques pour la Bolivie, dont les 5 millions de tonnes de lithium³ estimées dans le lac salé Uyuni pourraient représenter jusqu'à la moitié des réserves connues du monde.⁴

Les projets boliviens d'extraction du lithium en sont encore à leurs débuts, mais la réussite finale de ces projets dépendra fortement du niveau et de la

qualité de la participation de la société civile, de la mesure dans laquelle le gouvernement partagera les informations sur ses plans de développement, du degré de clarté dans la manière dont le gouvernement accordera les contrats miniers ou de production, et de la manière dont il gèrera les revenus dérivés de l'exploitation du lithium.

Alors que le gouvernement cherche à gagner des revenus à partir du lithium pour étendre les services sociaux⁵ (par exemple, en fournissant des aides financières aux mères qui suivent les directives en matière de soins pré et post-nataux), l'héritage d'iniquité et de pauvreté qui accompagne tellement de nations riches en ressources continue de poser des problèmes. Le Programme des Nations unies pour le développement (UNDP) en Bolivie note que : « avec une longue histoire de dépendance vis-à-vis de l'argent, de l'étain, du caoutchouc et du pétrole, un schéma de développement fondé sur un petit nombre d'acteurs et de

secteurs se perpétue ». ⁶ De fait, avec une économie largement basée sur l'export de matières extraites et de matières premières, ⁷ le pays lutte pour transformer sa richesse en ressources en bénéfiques à long terme.

Suite à une période de vingt ans caractérisée par des politiques économiques alimentées par le marché, le gouvernement bolivien a cherché depuis 2006 à réformer les politiques d'extraction du pays afin de rétablir le contrôle de l'Etat sur le secteur et d'augmenter les revenus publics. Au début de son second mandat en janvier 2010, le président bolivien Evo Morales a réitéré son désir de développer l'industrie du lithium dans son pays et d'exporter des produits du lithium à valeur ajoutée plutôt que la simple matière première. Il a également évoqué la nécessité des investissements étrangers, en insistant sur le fait que ces investissements devraient provenir de « partenaires, pas de clients ». ⁸

Tout projet conjoint entre l'Etat bolivien et des capitaux internationaux devrait impliquer la société civile pour assurer la durabilité et maximiser le bénéfice public, mais les premières discussions avec des sociétés transnationales et des gouvernements étrangers ont généré peu d'informations publiques. Le gouvernement bolivien a rencontré des représentants des secteurs automobile et électronique et des délégations françaises, japonaises et sud-coréennes ⁹, cependant les résultats

de ces rencontres ont seulement été évoqués de manière générale dans les communiqués de presse.

Néanmoins, le gouvernement a fait des déclarations encourageantes sur l'importance de la participation publique et a demandé l'implication de la communauté pendant la phase de planification d'un projet pilote d'exploitation du lithium. ¹⁰ Malgré cela, certains groupes communautaires se sont plaints du fait que le gouvernement réserve sa consultation aux groupes liés à l'administration ou au parti politique de Morales. ¹¹

Comme les plans pour l'exploitation du lithium sont encore en développement au moment de la publication, ¹² les questions de développement durable, d'accès public aux informations, de débat public et de participation restent totales. Ces questions devront être traitées avec soin. Par exemple, la nouvelle constitution bolivienne mentionne l'extraction minière et les hydrocarbures, mais ne fait aucune mention concernant directement les précautions environnementales, bien que des références aux considérations environnementales soient présentes à plusieurs reprises dans le reste du texte. De plus, bien que la constitution établisse un mécanisme pour la consultation préalable des populations indigènes, ce mécanisme manque de procédures pour en assurer la transparence. Enfin, les compagnies pétrolières d'état dirigées en association avec des partenaires publics et privés, par exemple, n'adhèrent pas

toujours aux processus d'appels d'offres publics¹³ et ont dans certains cas, manqué à la nécessité de consulter les populations indigènes avant la prospection pétrolière.¹⁴ En Bolivie, les groupes de la société civile veulent s'assurer que la même chose n'arrivera pas avec l'exploitation du lithium.

Certains groupes ont remporté des victoires initiales en réponse aux préoccupations locales et régionales : mi-2010, le gouvernement a fait marche arrière sur un décret créant une société publique d'extraction de lithium après qu'un groupe civique de Potosí, où se situe le lac salé Uyuni, s'est plaint du fait que la société avait été établie sans consultation des citoyens et que son siège allait être situé dans la capitale du pays plutôt que dans la région concernée.¹⁵ Mais ces organisations doivent encore améliorer considérablement leurs capacités existantes pour construire un réseau et mobiliser un plus large spectre de citoyens en développant une vision claire et partagée du bien commun.

Il est particulièrement important d'établir une réglementation claire et cohérente et d'intégrer la consultation publique dans les négociations et les activités d'exploitation du lithium étant donné les potentiels impacts environnementaux et sociaux. Le traitement du lithium pourrait menacer les communautés locales et endommager l'écosystème environnant. Si elle n'est pas correctement gérée, l'extraction minière pourrait affecter le secteur du

tourisme prometteur et en pleine croissance dans l'une des régions les plus pauvres de Bolivie, et également menacer les ressources en eau déjà rares.¹⁶ L'exploitation du lithium en Argentine, par exemple, a mené à des plaintes pour pollution chimique de l'eau.¹⁷ En Bolivie, certains groupes écologistes locaux doutent que le gouvernement ait sérieusement envisagé ces risques.¹⁸

Créer l'infrastructure nécessaire pour faire de la Bolivie un fournisseur majeur de lithium et de produits à base de lithium exigera des ressources financières et une expertise technique considérables. Ce projet ambitieux aura une bien plus grande chance d'être durable et de fournir des bénéfices à long terme pour la population bolivienne s'il obtient le soutien des communautés locales (et plus particulièrement des communautés indigènes) et une plus large participation citoyenne. Le gouvernement peut prendre un certain nombre de mesures pour assurer que l'exploitation du lithium est faite de manière responsable et avec l'approbation du public. Parmi ces mesures figure la nécessité de clarifier et d'appliquer les réglementations minières et environnementales et de fournir davantage d'informations sur les critères qui seront utilisés pour évaluer les partenariats entre secteurs public et privé pour les projets liés au lithium. La communication publique d'informations interprétables et de bonne qualité concernant le financement et l'attribution des contrats devra être accompagnée de

mouvements proactifs pour impliquer un large spectre de la société civile dans le processus.

Créer un processus transparent pour l'exploitation du lithium représente l'un

des défis les plus importants que devra relever la Bolivie pour profiter de son lithium de manière durable.

Notes

1. Marco Octavio Ribera est un chercheur spécialisé dans l'environnement pour la Liga de Defensa del Medio Ambiente en Bolivie. Il a écrit cet article en collaboration avec Cecilia Requena, secrétaire technique à Transparencia Bolivia.
2. *Financial Times* (UK), « Surge in lithium demand expected », 22 mai 2010.
3. US Geological Survey, *Mineral Commodity Summaries 2007* (Washington, DC, US Government Printing Office, 2007).
4. Lawrence Wright, « Lithium dreams », *The New Yorker* (US), 22 mars 2010.
5. *Guardian* (UK), « Lithium: The gift of Pachamama », 8 août 2010.
6. PNUD, *Human Development Report: The Other Frontier: Alternative Uses of Naturales [sic] Resources in Bolivia* (La Paz: UNDP, 2008), p. 3.
7. Banque mondiale, *Strengthening Bolivian Competitiveness: Export Diversification and Inclusive Growth* (Washington, DC: World Bank, 2009).
8. Reuters (UK), « Morales to firm state grip, exploit Bolivia lithium », 22 janvier 2010.
9. En août 2010, les gouvernements de Bolivie et de Corée du Sud ont convenu de travailler ensemble pour développer le lithium d'Uyuni.
10. Rebecca Hollender et Jim Shultz, *Bolivia and Its Lithium: Can the « Gold of the 21st Century » Help Lift a Nation out of Poverty?* (Cochabamba: Democracy Center, 2010), p. 46.
11. Ibid.
12. À la mi-octobre, le Président Morales a officiellement présenté en public la Stratégie bolivienne sur l'exploitation du lithium. Selon cette présentation, l'État bolivien prendra en charge tous les coûts d'investissements liés à la production du carbonate de lithium et du chlorure de potassium durant la phase pilote (2010-2012) et la seconde phase (2012-2014) et recherchera uniquement des fusions d'entreprises au cours de la troisième phase afin d'obtenir l'accès à des technologies de production de batteries au lithium durant cette phase, qui doit commencer en 2014. Voir *La Razón*, « Bolivia inicia sola el proceso para industrializar el litio » (22 octobre 2010).
13. *La Prensa* (Bolivie), « Petroandina firma contratos que eluden el control de la Ley Safco », 4 octobre 2009.
14. *La Prensa* (Bolivie), « Las organizaciones señalan que aún no existe un rechazo a la exploración porque no se consultó », 22 juillet 2009.
15. *Latin American Herald Tribune* (Venezuela), « Bolivian government backs off plan to create state lithium firm », 22 mars 2010.
16. Robert Moran, *Minando el Agua: La Mina San Cristóbal, Bolivia* (La Paz: FRUTCAS, FSUMCAS and CGIAB, 2009).
17. Hollender et Shultz (2010), p. 41.
18. Ibid., pp. 41–43.

4.9

Manipuler la Terre

Redevabilité et dernier recours

Graeme Wood¹

La géo-ingénierie (la modification intentionnelle de la Terre et de son atmosphère à une échelle planétaire) est apparue pour la première fois à l'ordre du jour du changement climatique en 1965.² Depuis cependant, aucun effort pour développer la géo-ingénierie n'est allé au-delà de la phase expérimentale. Les scientifiques (même ceux qui soutiennent les recherches en géo-ingénierie) rechignent à envisager cette technologie parce qu'elle pourrait distraire de la réduction des émissions et endormir le public en lui donnant un faux sentiment de sécurité au sujet d'une technologie qui n'est pas testée et présente des défauts majeurs.

Comme cependant les programmes de réduction de carbone s'avèrent politiquement difficiles, la géo-ingénierie a émergé comme un outil non-désirable mais possible si le climat atteignait un point de non-retour catastrophique. Bien que des projets de géo-ingénierie puissent être entrepris localement, les conséquences en seraient mondiales. L'absence quasi-totale d'un dispositif réglementaire représente des problèmes de redevabilité considérables.

Les technologies potentielles de géo-ingénierie relèvent de deux catégories. La première et la plus réalisable techniquement aujourd'hui consisterait à assombrir ou à affaiblir le Soleil, avec un nuage de dioxyde de soufre,³ une couverture de nuages artificiellement renforcée⁴ ou des disques de céramique suspendus dans l'espace entre la Terre et le Soleil.⁵ Les scientifiques affirment que la plus rapide des ces propositions pourrait arrêter l'augmentation de la température mondiale en une année ou moins.⁶ Les propositions liées au soufre stratosphériques sont les plus acceptées, en partie parce que nous connaissons déjà les effets similaires des éruptions volcaniques sur les températures mondiales (l'éruption du Mont Pinatubo en 1991 les a fait diminuer de 0,5°C en quelques mois). Il reste toutefois des obstacles. La dispersion intentionnelle de dioxyde de soufre pourrait potentiellement augmenter les pluies acides⁷ ou exacerber l'appauvrissement en ozone. De plus, aucun des types

d'affaiblissement du Soleil n'aurait d'effet sur les niveaux de CO₂ atmosphériques ou la vaste gamme de problèmes chimiques (comme l'acidification des océans) qu'ils représentent pour la biosphère.

La seconde catégorie implique d'enlever et de stocker le carbone atmosphérique, souvent en changeant l'écosystème et en utilisant des plantes pour contribuer à cette suppression. Des efforts sont déjà en cours pour stimuler l'épanouissement des phytoplanctons marins, qui constituent un réservoir naturel de carbone conséquent. Il est difficile cependant de prédire les conséquences du dépôt de nitrogène ou de fer, par exemple, dans un écosystème océanique complexe. Si certains scientifiques pensent que les conséquences seraient minimales, voire positives, d'autres ont exprimé l'inquiétude que des algues nuisibles puissent se développer, ou que finalement davantage de CO₂ ne soit rejeté plutôt que séquestré.⁸

Même si la géo-ingénierie reste « une vitre à briser en cas d'urgence » en réponse à un changement climatique incontrôlable, ses conséquences ne doivent pas être négligées. Contrairement à l'atténuation des émissions, les réponses de géo-ingénierie pourraient être rapides et unilatérales. Si les estimations optimistes de son efficacité et de son coût se maintiennent, de nombreux projets proposés seront à la portée financière de petits pays ou d'acteurs privés fortunés.

Cela soulève un certain nombre de problèmes de redevabilité. Premièrement, il n'existe aucune autorité distincte de contrôle pour les projets de géo-ingénierie. Certaines institutions multilatérales et accords ayant une compétence connexe sur les effets de la géo-ingénierie⁹ contiennent les prémices d'une structure de contrôle internationale. Il n'existe cependant aucune institution ou accord régissant la géo-ingénierie en tant que telle et, dans les très rares occasions où le droit et la géo-ingénierie se sont croisés, les résultats ont été confus. En 2009, des ministres rivaux du gouvernement allemand se sont affrontés pour savoir s'il fallait ou non arrêter le Lohafex, un projet pilote pour fertiliser les fleurs de phytoplancton avec des sels de fer.¹⁰ L'expérience a été poursuivie, bien que moins de CO₂ que prévu n'ait été séquestré.

Le manque de supervision publique fait naître un second domaine de préoccupation, qui est le rôle confus de l'entreprise privée dans l'ingénierie du climat. Les sociétés privées ont développé des plans commerciaux pour essayer de profiter de la fertilisation au fer en gagnant et en vendant des crédits carbone.¹¹ Ces activités, qui impliquent actuellement des coûts externalisés substantiels et ont lieu dans un environnement d'extrême ambiguïté réglementaire, peuvent potentiellement donner à des entités privées des rôles conséquents dans le développement des technologies de géo-ingénierie et détourner le milieu de la recherche d'une manière qui favorise les entités privées par rapport à l'intérêt public.¹²

Le troisième problème reste théorique. Beaucoup ont signalé que les effets du changement climatique seraient inégaux, et certaines régions devraient profiter d'une augmentation générale des températures.¹³ Comme il suffit d'un seul pays pour faire fonctionner la géo-ingénierie, tout pays affecté négativement sera fortement tenté d'avoir recours à la géo-ingénierie même si c'est au détriment d'autres pays. Selon le type de géo-ingénierie entrepris, les effets mondiaux pourraient être extrêmement variés, et certaines régions pourraient connaître des effets climatiques pires que ceux qu'elles connaîtraient dans un monde plus chaud mais sans géo-ingénierie. L'Afrique centrale, par exemple, devrait connaître des sécheresses en cas d'injection de soufre dans la stratosphère, et les moussons asiatiques déclineraient probablement en intensité, avec des effets négatifs sur l'agriculture.¹⁴

Éviter de telles conséquences en instaurant un moratoire mondial sur la géo-ingénierie nécessiterait des vérifications réglementaires au niveau des pays. Certains projets de géo-ingénierie, comme la construction d'un parasol spatial ou la plantation massive de plantes avec une grande masse de racines, seraient facilement détectables. D'autres cependant, comme la dispersion par aérosol de soufre ou la fertilisation au fer, nécessitent très peu de matériaux particuliers, et pourraient en principe être déployés très rapidement.

Bien qu'un régime de gouvernance pour la géo-ingénierie soit essentiel, sa forme précise est difficilement prévisible, en partie parce que la technologie et la science sont relativement jeunes, et que la forme appropriée de réglementation dépend de faits scientifiques encore inconnus. Des scénarios basés sur l'ONU, unilatéraux ou basés sur des consortiums sont tous possibles,¹⁵ mais chacun comporte des défauts non négligeables. L'approche basée sur l'ONU bénéficierait d'une large légitimité et arriverait sans doute mieux à assurer une recherche responsable. Le besoin de consensus pourrait cependant ralentir l'action en cas de crise climatique immédiate.¹⁶ Des approches unilatérales ou de coopération entre un petit nombre de pays laisseraient plus de place à la recherche scientifique, mais sans légitimité et avec moins de chances d'empêcher une géo-ingénierie irresponsable ou égoïste par un acteur individuel privé ou national.¹⁷

Il est important d'admettre qu'en raison des risques importants qui se posent, certains groupes de la société civile ont appelé à l'arrêt total des recherches et des études sur la géo-ingénierie. Cependant si, selon toute probabilité, les recherches en géo-ingénierie se poursuivent, il est important pour les fondations que des réglementations transparentes et des normes de recherche de haut niveau soient établies dès maintenant. Les principes commencent à en être envisagés. Début 2010, le Comité des Sciences et Technologies de la Chambre des Communes britannique a débattu du besoin de réglementer la géo-ingénierie en tant que bien public, avec les

exigences suivantes : participation publique dans la prise de décision ; communication des recherches et publication des résultats ; évaluations indépendantes des impacts ; et une structure de gouvernance solide avant tout déploiement.¹⁸

Ces premiers principes nécessiteront plus de discussion et de développement, mais ils constituent une première étape nécessaire. Un débat qui implique les gouvernements, les scientifiques et la société civile doit se poursuivre. Quelles que soient les convictions de chacun vis-à-vis des dangers ou des bénéfices de la géo-ingénierie, un avenir sans règles claires gouvernant la recherche et l'application laisserait la société mal préparée pour assurer que, si le changement climatique produisait d'immenses catastrophes, la géo-ingénierie pourrait avoir lieu (ou être empêchée) de manière redevable.

Notes

1. Graeme Wood est un correspondant et un rédacteur collaborateur du magazine américain *the Atlantic*, basé à Washington, DC.
2. President's Science Advisory Committee (Comité consultatif scientifique du président – PSAC), *Restoring the Quality of Our Environment: Report of the Environmental Pollution Panel* (Washington, DC: US Government Printing Office, 1965).
3. Paul Crutzen, « Albedo Enhancement by Stratospheric Sulfur Injections: A Contribution to Resolve a Policy Dilemma? », *Climatic Change*, vol. 77 (2006), pp. 211–219.
4. Stephen Salter et al., « Sea-Going Hardware for the Cloud Albedo Method of Reversing Global Warming », *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, vol. 366 (2008), pp. 3989–4006.
5. Roger Angel, « Feasibility of Cooling the Earth with a Cloud of Small Spacecraft near the Inner Lagrange Point (L1) », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 103 (2006), pp. 17184–17189.
6. Jason Blackstock et al., *Climate Engineering Responses to Climate Emergencies* (Santa Barbara, CA: Novim, 2009).
7. Ben Kravitz et al., « Sulfuric Acid Deposition from Stratospheric Geoengineering with Sulfate Aerosols », *Journal of Geophysical Research – Atmospheres*, vol. 114 (2009), pp. D14109.1–D14109.7.
8. Brandon Keim, « Enviro challenge dumping urea in ocean to sink carbon », *Wired*, 7 novembre 2007.
9. Cela désigne la Convention des Nations Unies sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles, ainsi que la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique.
10. *Sydney Morning Herald* (Australia), « Germany OKs Atlantic global warming experiment », 26 janvier 2009.
11. *Washington Post* (US), « Iron to plankton to carbon credits », 20 juillet 2007.
12. David Victor et al., « The Geoengineering Option: A Last Resort against Global Warming? », *Foreign Affairs*, vol. 88 (2009), pp. 64–76, p. 72.
13. Gregg Easterbrook, « Global Warming: Who Loses – and Who Wins? », *the Atlantic*, vol. 299 (avril 2007), pp. 52–64.

14. Alan Robock et al., « The Benefits, Risks, and Costs of Stratospheric Geoengineering », *Geophysical Research Letters*, vol. 36 (2009), pp. L19703.1–L19703.9.
15. Voir John Virgoe, « International Governance of a Possible Geoengineering Intervention to Combat Climate Change », *Climatic Change*, vol. 95 (2009), pp. 103–119.
16. Ibid.
17. Virgoe (2009).
18. House of Commons Science and Technology Committee (Commission scientifique et technique de la Chambre des communes), *The Regulation of Geoengineering* (London: Stationery Office, 2010), pp. 29–35 ; voir également Steve Rayner et al., « Memorandum on Draft Principles for the Conduct of Geoengineering Research » (Oxford: Saïd Business School, 2009).

PARTIE 5

Adaptation au changement climatique

Construire une résistance responsable
et durable

5.0

Adaptation au changement climatique

Construire une résistance responsable et durable

L'adaptation au changement climatique implique « l'ajustement des systèmes humains ou naturels 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 ».¹ Cette adaptation aura lieu dans les limites de la structure mondiale, qui a jusqu'à présent déterminé que les pays qui sont les moins responsables des changements climatiques – les pays les plus pauvres, les moins développés – seront ceux qui subiront les pires conséquences.²

Le financement de l'adaptation provient de différentes sources et circule sur plusieurs courants. L'argent nécessaire à l'adaptation provient principalement de pays donateurs et, dans une moindre mesure, d'associations caritatives, des budgets des pays en développement et du secteur privé. Ce financement est canalisé par la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), des banques multilatérales et des donateurs bilatéraux, sous forme d'aide au développement et de fonds nationaux dédiés au changement climatique.

Inévitablement, les pays développés et en voie de développement continueront les uns comme les autres à prendre des précautions au niveau national pour protéger leurs citoyens et leur économie des effets du changement climatique, par le biais de plans nationaux visant à améliorer l'infrastructure, diversifier l'économie et faire face aux urgences. Cependant, l'intérêt international pour l'adaptation cible le transfert des fonds et la mise en œuvre de projets et de programmes dans les pays en développement.

Un cadre fragmenté signifie que les fonds sont séparés et fonctionnent sur l'autorité de leur propre structure de gouvernance, ce qui peut potentiellement nuire aux

efforts de la CCNUCC. De plus, l'existence de différents systèmes d'exploitation signifie qu'il est difficile de tracer ce qui entre et sort du système, ce qui compromet la transparence et affaiblit les exigences qui affirment que les promesses d'aide au développement devraient être « nouvelles et additionnelles ».

La contribution de Richard Klein, qui ouvre ce dossier, illustre comment les fonds mandatés de la CCNUCC sont produits, gouvernés, livrés et utilisés, et souligne les multiples problèmes de gouvernance qu'il reste à résoudre, y compris les importants déséquilibres en termes de pouvoir structurel et l'influence des pays développés, qui déterminent dans une large mesure la finalité des dépenses. Transparency International complète cette partie avec une discussion sur la gouvernance des fonds bilatéraux et multilatéraux pour le changement climatique. Elle se demande si les préférences des pays donateurs pour ces canaux indiquent l'émergence d'une structure parallèle à la CCNUCC –qui pourrait potentiellement lui nuire.

Adil Najam évalue le manque de transparence dans le financement de l'adaptation et l'accès limité aux informations financières, et propose la mise en place d'un registre géré au niveau international pour détecter et étiqueter avec précision les fonds destinés à l'adaptation ainsi que ceux pour le développement. Il démontre les difficultés liées à la surveillance des flux pour garantir qu'ils sont véritablement « nouveaux et additionnels ». Il démontre également la complexité pour établir des critères afin de séparer les fonds d'adaptation des coûts habituels des projets de développement.

La section de Britta Horstmann sur le Fonds d'adaptation examine les risques de corruption dans l'un des modèles les plus innovants et équitables visant à financer des projets et des programmes d'adaptation concrets. Les caractéristiques du Fonds d'adaptation, telles que permettre aux organismes nationaux de mise en œuvre d'accéder directement au fonds, montre qu'il est important d'investir dans la capacité de gouvernance au niveau national, et offre un angle de vue pour envisager les problèmes de gouvernance plus larges au niveau national.

La mise en œuvre d'activités qui seront financées par le Fonds d'adaptation récemment établi est peut être nouvelle et innovante dans une certaine mesure, mais devra toutefois être largement « adaptée » aux activités de développement en cours. Les sections suivantes examinent certaines des formes actuelles de développement et suggèrent des manières par lesquelles le changement climatique peut s'intensifier et modifier certains risques liés à la corruption.

James Lewis met en évidence les nombreux risques de corruption inhérents à la construction de nouvelles structures et au maintien des anciennes, et propose un aperçu des risques qui sont susceptibles d'augmenter car une grande partie des fonds publics sont injectés dans des projets et une augmentation des spécialisations

techniques rend les infrastructures plus difficiles à contrôler. Dans cette partie également, TI UK présente des normes du Projet de système anti-corrupcion (PSAC), un outil de lutte contre la corruption qui permet d'identifier des risques dans des projets de construction particuliers, et Segundo Romero et Aileen Laus mettent en évidence les défauts des préparations structurelles pour faire face aux phénomènes météorologiques extrêmes aux Philippines, suggérant que la corruption est l'une des raisons qui expliquent pourquoi la préparation et la réponse aux catastrophes ne bénéficient pas de financements suffisants.

En mettant principalement l'accent sur les populations les plus vulnérables, Ingrid Boas et Rebecca Dobson identifient la migration comme une forme particulière d'adaptation au changement climatique et souligne les risques rencontrés par les migrants et les organisations qui peuvent chercher à leur venir en aide. Elles lancent un appel pour que les migrants climatiques soient reconnus comme un groupe à part entière dans le cadre de la CCNUCC et pour qu'un fonds soit débloqué afin d'assister leur déménagement et leur relocalisation. Cette partie est suivie par une illustration de TI Kenya, qui montre comment le changement climatique et la déforestation peuvent mener à une corruption et à une migration de grande ampleur.

Aspect majeur de l'activité d'adaptation, le Réseau d'intégrité de l'eau (*Water Integrity Network* – WIN) met en avant le Bangladesh comme un cas d'étude pour illustrer comment l'eau peut être intégrée à un programme d'adaptation et comment il est possible d'éviter la corruption et de gérer les ressources en eau de manière équitable.

Dans la dernière section, Roslyn Hees propose une évaluation des risques de corruption qui entourent les programmes d'aide humanitaire et les tensions supplémentaires auxquelles ils devront faire face à la suite du changement climatique. Cette partie suggère que, alors que les risques ne changeront pas de manière considérable, les pressions accrues exercées sur le fonctionnement des organismes pourraient intensifier la corruption déjà existante. Cet article est conclu par un ensemble de recommandations destinées aux organismes d'aide humanitaire afin de se préparer à la corruption dans le contexte du changement climatique.

Notes

1. Martin L. Parry et al., *Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).
2. Ibid.

5.1

Montrez-moi l'argent

Garantir l'équité, la transparence et la redevabilité du financement de l'adaptation

Richard J. T. Klein¹

Nous constatons qu'il y a de l'argent posé devant nous. Si je peux me permettre de suggérer, en termes bibliques : il semble que l'on nous offre trente pièces d'argent pour trahir notre peuple et notre future. M. le Président, notre futur n'est pas à vendre.

Cette déclaration est d'Ian Fry, le principal négociateur de Tuvalu, au cours de la dernière soirée de la Conférence des Nations Unies sur le changement climatique qui s'est tenue à Copenhague. Durant la dernière session plénière, la méfiance entre les pays développés et les pays en développement au sujet de l'argent a atteint son paroxysme. Avant la conférence, Benito Müller, un observateur de longue date des négociations climatiques, avait déjà remarqué que l'histoire du soutien financier des pays en développement était ponctuée de déceptions et de promesses non tenues, ce qui a érodé la confiance à un niveau jamais atteint auparavant.² Ce qui s'est produit au cours des dernières heures de la conférence de Copenhague n'a en rien permis de rétablir la confiance.

Un petit groupe de pays – le Brésil, la Chine, l'Inde, l'Afrique du Sud et les États-Unis – ont négocié et conclu l'accord de Copenhague. Ils ont ensuite demandé à d'autres pays de l'accepter en plénière, sans délibération transparente ou inclusive. Ils ont dit aux pays qui ont formulé des réserves, comme Tuvalu, que le soutien financier auquel il était fait référence dans l'accord de Copenhague ne serait pas mis à leur disposition.

Cette section offre également un contexte pour illustrer certaines des raisons qui se cachent derrière la méfiance et qui continuent d'influencer les discussions sur les financements de l'adaptation. Elle présente aussi l'idée qu'il existe une différence

fondamentale entre les pays développés et les pays en développement en ce qui concerne l'interprétation de la notion d' « équité, transparence et redevabilité ». Après la présentation d'un aperçu du « paysage » des financements de l'adaptation actuels, cette partie traite des concepts d'équité, de transparence et de redevabilité en ce qui concerne la production, la gouvernance, la livraison et l'utilisation de l'argent destiné à l'adaptation dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unie sur les changements climatiques (CCNUCC). Il est important de disposer d'une perspective partagée des pays sur ces questions, car non seulement elles peuvent permettre de commencer à rétablir la confiance, mais elles peuvent également garantir que l'argent est utilisé de manière efficace et efficiente.

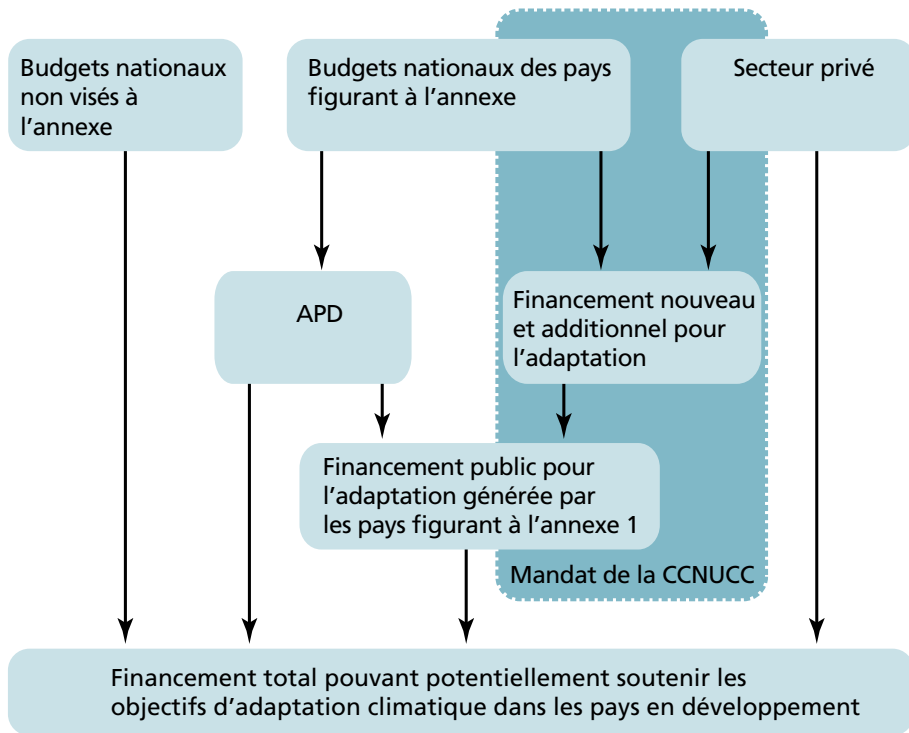
Fonds pour l'adaptation : l'embaras des richesses

En 2001, la Conférence des Nations unies sur le changement climatique qui s'est tenue à Marrakech a mis en place trois fonds pour soutenir les activités d'adaptation dans les pays en développement : le Fonds pour les pays les moins avancés (FPMA) et le Fonds spécial pour le changement climatique (FSCC), tout deux dans le cadre du CCNUCC, et le Fonds d'adaptation, dans le cadre du Protocole de Kyoto.

Les deux fonds mis en place dans le cadre de la CCNUCC sont gérés par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et reposent sur des contributions volontaires de la part des pays développés. Le FEM offre un financement aux pays en développement admissibles, afin de répondre aux coûts de l'adaptation « supplémentaires » ou « progressifs » ; les coûts de base d'un projet ou d'un programme sont pris en charge par le pays bénéficiaire, par d'autres donateurs bilatéraux ou multilatéraux, ou les deux.³ En mai 2010, 315 millions USD ont été engagés pour l'adaptation dans le cadre de ces deux fonds (221 millions USD pour le FPMA et 94 millions USD pour le FSCC) ; sur l'ensemble de ce montant, 220 millions USD ont été distribués (135 millions USD provenant du FPMA et 85 millions USD provenant du FSCC).⁴ De plus, le FEM a utilisé ses Fonds d'affectation afin d'établir une Priorité stratégique pour expérimenter une Approche opérationnelle de l'adaptation (ASE) ; il a attribué l'ensemble des 50 millions USD qui avaient été mis à sa disposition.⁵ En 2008, le Conseil du FEM a convenu d'attendre les recommandations de l'évaluation indépendante de l'ASE et la directive pour le FEM de la Conférence des parties (CDP) avant de décider de la future utilisation des Fonds d'affectation pour des activités d'adaptation. Aucun soutien pour l'adaptation n'est prévu dans le cadre du cinquième cycle de reconstitution du FEM (2010-2014).⁶

Le Fonds d'adaptation, qui est devenu opérationnel uniquement en 2009, est géré par un Conseil du fonds pour l'adaptation (CFA) spécial, mais est également administré par le FEM. Il s'agit du premier instrument financier dans le cadre de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto qui n'est pas uniquement basé sur des contributions volontaires de la part des pays développés. Il a reçu 2 % de la part des fonds des activités de projet dans le cadre du Mécanisme pour un développement propre (MDP), mais peut également recevoir des fonds provenant d'autres sources afin de financer des projets et des programmes d'adaptation concrets. La somme actuelle qui sera rendue disponible par le Fonds d'adaptation dépend de la mesure dans laquelle le MDP est utilisé et du prix du charbon. En juillet 2010, le Fonds d'adaptation a reçu 160 millions USD, parmi lesquels 112,5 millions USD ont été générés par des activités du MDP. Les estimations concernant les ressources potentielles disponibles pour le Fonds d'adaptation à partir du 31 août 2010 jusqu'au 31 décembre 2010 se situent entre 317 millions USD et 434 millions USD.⁷

En plus du fonds fonctionnant dans le contexte de la CCNUCC, l'argent destiné à l'adaptation est fourni par le biais de plusieurs autres canaux. Cela peut être effectué par le biais des budgets internes nationaux, sectoriels ou locaux des pays en développement ; de l'aide au développement bilatéral ou multilatéral ; ou des flux ou investissements du secteur privé. Cela crée un paysage de financement de l'adaptation très fragmenté et engendre une prolifération de fonds, mais aussi de politiques, de règles et de procédures.



Source : Åsa Persson et al., *Adaptation Finance under a Copenhagen Agreed Outcome* (Financement de l'adaptation dans le cadre du résultat convenu de Copenhague) (Stockholm : SEI, 2009).

Schéma 5.1 Aperçu des canaux de financement de l'adaptation

Il existe de nombreuses initiatives de lutte anti-corruption et de responsabilité d'entreprises qui établissent les normes pour les flux d'argent privés, telles que le Pacte mondial de l'ONU et les Principes de l'Équateur.⁸ Les flux provenant de l'aide au développement bilatéral ou multilatéral disposent de politiques pertinentes, telles que la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005, qui comprend des mesures et des normes de performance et de redevabilité, ainsi que des actions pour lutter contre la corruption et le manque de transparence. Cela fut concrétisé en 2008 grâce au Programme d'action d'Accra, qui engage les pays à une plus grande transparence pour leur gestion des finances publiques, y compris en révélant de manière détaillée et régulière les informations sur le volume, l'attribution et – lorsque cela est possible – les résultats des dépenses de développement. Il existe également un engagement afin de garantir que les rapports d'évaluation mutuelle seront en place d'ici à 2010 pour renforcer les mécanismes de redevabilité et lutter contre la corruption.⁹

Toutes ces politiques, règles et procédures pour les flux financiers externes au système de la CCNUCC contribuent à une plus grande transparence dans leurs courants respectifs, mais ne sont pas cohérentes et aucune d'entre elles n'a pour objectif précis de garantir la redevabilité des fonds d'adaptation. Par conséquent, le reste de cette section se concentre sur les fonds d'adaptation spécifiques qui ont été créés dans le cadre de la CCNUCC (le fonds géré par le FEM et le Fonds d'adaptation), et sur les dispositions de financement comprises dans l'accord de Copenhague et les Accords de Cancún ultérieurs. Cela fait suite au modèle proposé dans le tableau 5.1, qui présente un aperçu des problèmes les plus pertinents concernant les négociations sur les finances de l'adaptation.

| | Production | Gouvernance | Livraison | Utilisation |
|---------------------|---|--|---|--|
| Équité | Répartition de l'effort entre les fournisseurs des financements de l'adaptation, en prenant en compte le principe des responsabilités communes mais différenciées et les capacités respectives. | Représentation équitable des pays développés et des pays en développement. | Critères d'éligibilité et priorisation entre les pays, en se basant sur leur niveau de vulnérabilité. | Priorisation au sein des pays en se basant sur leur niveau de vulnérabilité et sur d'autres critères définis au niveau national. |
| Transparence | Flux de financement transparents découlant de diverses sources et générés par divers mécanismes. | Prise de décision transparente simplement conforme aux règlements intérieurs des organismes gouvernementaux. | Politiques et directives opérationnelles transparentes. | Respect du principe de subsidiarité et processus de sélection transparent. |
| Redevabilité | Contrôle et révision des dispositions des financements nouveaux et additionnels. | Dispositions dans les règlements intérieurs afin d'éviter les conflits et de décourager la corruption. | Respect des directives et des politiques opérationnelles dans la livraison des ressources. | Contrôle et révision de la mise en place d'actions d'adaptation. |

Tableau 5.1 Aperçu des problèmes liés à l'équité, la transparence et la responsabilité en ce qui concerne la production, la gouvernance, la livraison et l'utilisation des financements de l'adaptation

Production des financements de l'adaptation

L'article 4.4 de la CCNUCC engage les pays développés à « aider les pays en développement qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques en finançant les coûts de l'adaptation à ces effets néfastes. » Selon l'article 4.3, cette aide doit être apportée sous la forme d'un financement « nouveau et additionnel » – c'est-à-dire, au-delà de l'Aide publique au développement (APD) déjà prévue par les pays développés.

Ce financement doit être fourni sur la base d'une répartition équitable des efforts ; reconnaissant les « responsabilités communes mais différenciées et les capacités respectives » de toutes les parties – cela signifie que les pays développés devraient prendre la tête des efforts visant à lutter contre le changement climatique et ses effets. Les pays en développement ont exprimé leur préférence pour des contributions évaluées au niveau national de la part des pays développés pour offrir la majeure partie du financement de l'adaptation, reflétant ainsi leur responsabilité historique dans les émissions de gaz à effet de serre (GES). D'un autre côté, les pays développés voient là un rôle principal pour des approches fondées sur le marché, produisant des ressources pour l'adaptation, en particulier la vente aux enchères des quotas d'émissions.¹⁰

Les fonds gérés par le FEM dépendent des contributions volontaires des pays développés, alors que le Fonds d'affectation du FEM est réapprovisionné tous les quatre ans par le biais d'un processus de négociation qui prend en compte les « responsabilités et les capacités » des donateurs. Les 2 % de la part des fonds reçus du MDP qui fournissent les ressources pour le Fonds d'adaptation ont été considérés comme un « impôt de solidarité » imposé dans les pays en développement dans lesquels les projets MDP sont mis en place. Ces pays ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux qui sont prioritaires pour les financements : les taxes sur les projets MDP dans des pays comme l'Inde et la Chine seront, en effet, acheminées vers les pays les moins développés pour la réalisation de projets d'adaptation dans le cadre du Fonds d'adaptation. La contribution d'un pays au Fonds d'adaptation n'est ainsi pas liée à sa « responsabilité » dans le changement climatique mais à sa capacité à attirer des projets MDP.

L'accord de Copenhague a créé le Fonds vert pour le climat, qui fut ensuite perfectionné et accepté lors du COP 16 à Cancún, avec pour objectif de mobiliser 100 milliards USD par an d'ici à 2020 à attribuer de manière équitable entre l'adaptation et l'atténuation, dans le but de répondre aux besoins des pays en développement (en termes d'adaptation et d'atténuation). L'accord mentionne également l'approvisionnement de ressources « nouvelles et additionnelles »

approchant les 30 milliards USD pour la période 2010-2012 (que l'on nomme financement « précoce »), avec des attributions égales entre les actions d'adaptation et les actions d'atténuation. Il ne mentionne pas d'où l'argent pourrait provenir ni comment cela doit être décidé, mais il devrait provenir de différentes sources, y compris de sources alternatives de financement publiques et privées, ainsi que bilatérales et multilatérales. Cette question doit encore être résolue par un groupe de haut niveau désigné par Ban Ki-moon, le Secrétaire général des Nations Unies, qui doit faire un compte-rendu à Cancún en 2010. Le groupe a entamé ses délibérations en février 2010 pour « étudier les sources de revenu potentielles qui peuvent être utilisées pour aider les pays en développement à réaliser des activités d'atténuation et à s'adapter au changement climatique ». ¹¹ Le rapport final, qui a été présenté à Cancún en 2010, conclut qu'il est difficile de lever 100 milliards USD par an, mais que ce n'est pas impossible. Ce rapport examine différentes façons de lever les fonds, mais elles doivent toujours être mises en œuvre par les personnes chargées de prendre les décisions. ¹²

Il existe au moins quatre définitions de ce qui constitue un financement « nouveau et additionnel », ce qui rend difficile de garantir la redevabilité dans la production de l'argent. ¹³ Dans l'ensemble, les pays en développement considèrent que les ressources « nouvelles et additionnelles » sont celles fournies par les pays en développement et qui dépassent l'objectif de l'APD fixé à 0,7 % du RNB, ainsi qu'il a été convenu dans les années 1970. ¹⁴ Ces objectifs doivent cependant encore être atteints par la plupart des pays, il est donc difficile d'établir une base au-dessus de laquelle les financements « nouveaux et additionnels » peuvent être comptabilisés. ¹⁵ À ce titre, la plupart des pays développés définissent les ressources nouvelles et additionnelles comme celles qui vont au-delà des flux de financement actuels, mais considèrent l'APD comme une composante possible de ces ressources.

Les pays développés rapportent leurs contributions financières bilatérales et multilatérales dans leur communication nationale au Secrétariat de la CCNUCC. ¹⁶ Cependant, la qualité de ces rapports est mitigée, et il n'existe aucune norme commune pour déterminer la mesure dans laquelle les ressources sont spécialement attribuées au changement climatique ou ce qui constitue un financement « nouveau et additionnel ». ¹⁷ Parallèlement, ces contributions sont également rapportées au Comité d'aide au développement de l'Organisation de la coopération et du développement économique (CAD-OCDE) en tant qu'APD, dont la distinction du financement dans le domaine du changement climatique et de l'aide au développement sont également incomparables et imprécises. En l'absence d'une directive claire, il sera difficile d'empêcher que l'argent soit compté deux fois, pour le financement de l'adaptation ainsi que pour l'aide au développement. ¹⁸ Selon le Quatrième bilan

global du FEM, « 77 % des contributions au FEM sont enregistrées comme APD. Cependant, il a été récemment reconnu que le pourcentage d'APD pour les contributions FEM a été augmenté de 96 % aux fins du rapport CAD/OCDE. Si « nouveau et additionnel » faisait référence à ce qui est au-dessus de l'APD normal, alors seulement 4 % des fonds actuels pourraient être désignés ainsi ».¹⁹

L'accord de Copenhague affirme que la livraison des fonds par les pays développés sera mesurée, rapportée et vérifiée conformément aux directives existantes, ainsi qu'à toutes celles à venir, adoptées par la Conférence des parties, et garantira que ces objectifs et ces financements sont rigoureux, fiables et transparents. La manière exacte dont cela sera mis en œuvre reste vague. Ce manque de clarté a conduit à d'importantes interprétations de la part des pays pour pouvoir agir comme ils l'entendent. En janvier 2010, on a découvert que les 1,5 milliards de livres (environ 2,4 milliards USD) que le gouvernement du Royaume-Uni avait engagés à Copenhague pour le financement précoce seraient réattribués à partir de programmes d'aide à l'étranger existants.²⁰ Cette découverte a été considérée comme « nuisant à l'engagement répété du gouvernement qui affirmait que de telles aides pour le climat devraient s'ajouter aux aides pour le développement à l'étranger existants ».²¹ Non seulement l'argent devait être réattribué, mais une grande partie de l'engagement comprenait « des engagements déjà existants » et malgré son attribution au changement climatique, il compterait comme APD, ayant pour effet de comptabiliser deux fois les contributions du Royaume-Uni.²²

Dans un effort pour améliorer la transparence de la production du financement destiné au climat, le gouvernement néerlandais a mis en place un site Internet pour enregistrer l'argent engagé pour le financement précoce.²³ « L'objectif de ce site Internet est de promouvoir la transparence sur le montant, la direction et l'utilisation des financements précoces dédiés au climat. » Bien que cela constitue un outil utile pour suivre les fonds et pour peut-être encourager la confiance dans l'accord de Copenhague, ce site est susceptible d'être sujet aux mêmes défauts que les autres mécanismes de suivi financier.²⁴

Gouvernance des finances de l'adaptation

L'article II de la CCNUCC déclare que « le mécanisme financier devra avoir une représentation équitable et équilibrée de toutes les Parties au sein d'un système de gouvernance transparent ». À ce titre, la composition des institutions qui gèrent ces fonds et leur niveau de redevabilité à la Conférence des Parties dans le cadre de la CCNUCC est cruciale pour garantir qu'elles se conforment à ces normes.

Les fonds gérés par le FEM et le Fonds d'adaptation sont tous deux responsables à divers degrés envers la CDP ; le Fonds d'adaptation, en particulier, est considéré comme étant « sous l'autorité de la CDP », ce qui signifie que la Conférence des Parties siégeant en tant que Réunion de Parties (RDP) au Protocole de Kyoto dispose de l'autorité nécessaire pour choisir les membres de son organe exécutif, et d'approuver les règles et les directives.²⁵ Cette mise en place est considérée comme une manière d'instaurer de la confiance dans le Fonds d'adaptation et comme une réponse au mécontentement des pays en développement vis-à-vis des résultats du FEM en tant qu'entité opérationnelle dans le cadre de la CCNUCC.²⁶ Cela fonctionne avec des « moyens de redevabilité limités » sur la base d'un « protocole d'accord libellé en termes vagues ».²⁷

Le FPMA et le FSCC sont gouvernés par des membres du Conseil du FEM qui ont contribué au fonds et à la formation du Conseil du FPMA/FSCC.²⁸ Les membres du conseil représentent 32 circonscriptions (16 provenant des pays en développement, 14 provenant des pays développés et 2 provenant des pays en transition économique). Les décisions sont généralement prises par consensus, mais si aucun consensus ne peut être atteint, alors les décisions peuvent être adoptées par double majorité – c'est-à-dire un vote affirmatif représentant à la fois 60 % de la majorité des membres du conseil et 60 % du total des contributions aux fonds.²⁹ Les votes sont « modifiés pour refléter les contributions relatives de [chaque pays] à ces fonds ».³⁰ Cette dernière majorité requise favorise les donateurs plutôt que les bénéficiaires, ce qui nuit au concept de « représentation équitable et équilibrée » et donc, nuit à la confiance des pays en développement dans le FEM.

Le Fonds d'adaptation est géré par le Conseil du fonds pour l'adaptation. Ce conseil est composé de 16 membres : 10 représentants des pays en développement et 6 représentants des pays développés. Ainsi, la majorité du conseil est donnée aux pays en développement. Le règlement intérieur affirme que les décisions du conseil doivent être prises par consensus, chaque fois que cela est possible. Si tous les efforts pour parvenir à un consensus restent vains et ne débouchent sur aucun accord, les décisions sont alors prises à une majorité des deux tiers des membres présents à la réunion, chacun disposant d'une voix. Le règlement intérieur contient également une section portant sur la confidentialité et les conflits d'intérêt. À ce titre, il a été suggéré que « le [Fonds d'adaptation] représente une étape importante vers une véritable appropriation par les pays en développement ».³¹

Le fait d'insister sur la prise de décision par consensus pour chacun des trois fonds signifie qu'aucun vote par circonscription n'a encore jamais eu lieu. L'une des préoccupations principales est que « de facto, un processus de prise de décision représentatif et basé sur le consensus est, le plus souvent, enclin aux « ententes

secrètes » par les représentants des pays puissants (à travers le « fossé Nord/Sud ») au delà du contrôle des électeurs plus faibles ». ³² De plus, un tel abus d'influence sur les décisions n'est pas détectée, car les consensus sont atteints lorsque le président d'une assemblée est convaincu qu'il n'existe aucune opposition à une décision car, en effet, les consensus sont atteints sur la base de l'approbation tacite. ³³ Dans ce contexte, il est intéressant de remarquer que même le très controversé Cadre d'allocation des ressources du FEM, mis en place pour attribuer des fonds dédiés à l'atténuation pour divers pays, n'a pas été soumis au vote. ³⁴ En effet, la décision a été « largement poussée par les donateurs, sans l'autorisation de la CDP », ce qui donne une idée du processus de décision au sein du FEM. ³⁵

La gouvernance du financement multilatéral de l'adaptation dans le cadre de l'accord de Copenhague doit être livrée grâce à des ententes de financement effectives et efficaces, avec une structure de gouvernance offrant une représentation égale aux pays en développement et aux pays développés. Canaliser les fonds par le biais du Fonds d'adaptation n'est pas spécifiquement mentionné, cependant, ce qui augmente les inquiétudes de nombreux pays en développement, qui considèrent que cela est la solution la plus équitable pour le financement de l'adaptation. En effet, l'un des canaux les plus probables pour le financement précoce engagé dans le cadre de l'accord sont les Fonds d'investissement climatiques (FIC) de la Banque mondiale, qui sont complètement en dehors (et donc indépendants) du processus de la CCNUCC. Cette proposition est privilégiée par de nombreux pays donateurs. Certains d'entre eux ont prôné le rôle des FIC pour la gestion du Fonds vert de Copenhague pour le climat à plus long terme. ³⁶

Lors de la conférence de Cancún, les pays ont convenu que le Fonds vert pour le climat serait géré par un conseil constitué de 24 membres, comptant un nombre égal de membres venant des pays développés et des pays en développement et prenant en compte les groupes régionaux. La Banque mondiale a été conviée à siéger en tant qu'administrateur intérimaire, sa position serait révisée dans un délai de trois ans. À cause du manque de détails sur le fonds, les pays ont décidé d'établir un Comité de transition pour concevoir le fonds, y compris ses dispositions légales et institutionnelles, son règlement intérieur et ses instruments financiers. Alors que le conseil d'administration dispose de représentations égales, le Comité donne la majorité aux pays en développement, ce qui pourrait entraîner la création d'un fonds qui leur est favorable.

Livraison des finances de l'adaptation

L'article 4.4 (cité ci-dessus) peut être considéré comme définissant les pays qui seraient éligibles pour recevoir un financement pour l'adaptation, c'est-à-dire : les pays en développement qui sont « particulièrement vulnérables » aux effets néfastes du changement climatique.

L'utilisation de l'expression « particulièrement vulnérable » a suscité de nombreux débats. Il reste à définir ce que signifie le fait d'être particulièrement vulnérable et comment décider des pays qui rentrent dans cette catégorie. Le Préambule de la CCNUCC semble au moins donner une réponse partielle en reconnaissant que « les pays et autres îles à faible altitude, les pays avec des côtes à faible altitude, les régions arides et semi-arides, les régions soumises aux inondations, à la sécheresse et à la désertification, et les pays en développement avec des écosystèmes montagneux fragiles sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes du changement climatique ».³⁷

En 2007, le Plan d'action de Bali, qui a fourni la feuille de route pour les négociations en vue de Copenhague, est plus restrictif et mentionne uniquement « les pays les moins développés et les petits États insulaires en développement, et prend également en compte les besoins des pays africains touchés par la sécheresse, la désertification et les inondations ».³⁸ Le texte de négociation préparé pour la Conférence des Parties à Copenhague en 2009, compliquait le problème en affirmant que la priorité « devrait » ou « devra » être donnée aux « populations, aux groupes et aux communautés particulièrement vulnérables, et surtout aux pauvres, aux femmes, aux enfants, aux personnes âgées, aux peuples indigènes, aux minorités et aux personnes souffrant d'un handicap ».

Les décisions de l'attribution des fonds par le FPMA, le FSCC et le Fonds d'adaptation sont prises par le Conseil du FPMA/FSCC et le Conseil du Fonds pour l'adaptation, respectivement, et sont ainsi soumises aux limites de gouvernance évoquées plus haut. Cependant, afin que ces décisions soient équitables, transparentes et redevables, elles « doivent être guidées par une évaluation basée sur des critères convenus, objectifs et mesurables ».³⁹

L'attribution du Fonds d'adaptation est guidée, entre autres, par les principes suivants : le niveau de vulnérabilité, le niveau d'urgence et les risques engendrés par le retard ; et le fait de garantir l'accès équitable et équilibré au fonds.⁴⁰ Il reste cependant à trouver une façon de mesurer les niveaux de « vulnérabilité » et d'« urgence », ensuite, une priorisation réussie des projets qui sont financés par des ressources limitées.

À cause de l'ambiguïté qui en résulte, les pays en développement ne peuvent pas atteindre un accord sur lequel les pays pourraient prioriser leur financement d'adaptation. Certains pays ont suggéré le développement d'un « index de vulnérabilité », en supposant qu'un tel index puisse offrir une réponse objective à la question. Comme l'affirme Klein, cependant, un index de vulnérabilité ne résoudra pas l'ambiguïté ; car le « niveau de vulnérabilité » ne constitue pas un attribut mesurable et quantifiable qui peut être objectivement déterminé.⁴¹ En fait, les parties connaissent bien l'utilisation d'indices pour guider les décisions d'attribution des ressources destinées à l'atténuation. L'ancien Cadre d'allocation des ressources du FEM alliait deux indices pour faciliter la prise de décision objective et transparente pour une question politique délicate, mais ce cadre a suscité de nombreuses critiques. Au cours de la 25^e Session du conseil du FEM en juin 2005, certains pays ont soulevé de vives objections suite à la proposition d'un Cadre d'allocation des ressources. Entre autres, ils ont déclaré « nous nous opposons expressément au classement et à la catégorisation des pays bénéficiaires par des critères d'évaluation non transparents et basés sur des critères contestables. Les ressources du FEM ne devraient pas être pré-attribuées sur une telle base. »⁴² À ce jour, il est encore difficile de savoir si l'index de vulnérabilité recevra ou non un accueil plus chaleureux.

Utilisation du finances d'adaptation

Alors que la priorisation des ressources parmi les pays devrait reposer sur le niveau de vulnérabilité des pays, la priorisation au sein des pays est à l'initiative de ceux-ci – c'est-à-dire basée sur des critères établis par les pays eux-mêmes. Ces critères devraient être développés par le biais d'un processus transparent et participatif. La CCNUCC a fourni quelques directives quant à la priorisation au sein des pays, qui est liée à la préparation de Programmes d'action nationaux pour l'adaptation (PANA), et qui affirme que, avec le niveau et le degré des effets néfastes du changement climatique, les pays les moins développés devraient envisager une réduction de la pauvreté pour améliorer la capacité d'adaptation, une synergie avec les accords environnementaux multilatéraux et une amélioration de la rentabilité au moment de sélectionner les activités d'adaptation prioritaires.⁴³

En garantissant que, une fois que le financement de l'adaptation a été livré, il est affecté à l'usage qui lui était prévu et qu'il a un impact bénéfique pour soulever la question du contrôle et de l'évaluation de la production et des résultats de l'adaptation. Mesurer la performance des activités d'atténuation n'est pas sans controverse, mais elle peut être exprimée dans des mesures plus ou moins comparables d'équivalent CO₂. D'un autre côté, il manque à l'adaptation un tel outil de mesure commun. Une

sélection rigoureuse d'indicateurs pour l'adaptation est donc très importante afin d'« améliorer la transparence et d'éviter les conflits ». ⁴⁴ Un certain nombre d'indicateurs ont été suggérés, y compris la mesure de la capacité d'adaptation et des activités d'adaptation orientées vers les résultats mais aussi vers le processus. ⁴⁵ La manière dont ces indicateurs sont mis en œuvre et la manière dont les niveaux de référence des mesures sont fixés vont considérablement affecter l'efficacité des mesures. ⁴⁶

Le FEM a développé un cadre de gestion basé sur les résultats qui gère et notifie le FPMA et le FSCC au niveau des programmes, au niveau des domaines de financement et au niveau des projets. Ce cadre intégrera des indicateurs basés sur le processus et sur les résultats afin de réduire la vulnérabilité aux effets néfastes du changement climatique et d'augmenter la résistance. ⁴⁷ Le Fonds d'adaptation développe également un cadre de gestion basé sur les résultats pour lier les objectifs et les priorités stratégiques du fonds à divers programmes et projets qu'il finance. ⁴⁸ Alors que l'accord de Copenhague ne mentionne pas la responsabilité pour le financement de l'adaptation, il ne considère pas la mise en œuvre transparente comme un pré-requis pour la mise à disposition des fonds et le nouveau Comité de transition du Fonds vert pour le climat devrait recommander à la CDP des « mécanismes pour garantir une redevabilité financière et évaluer les résultats des activités soutenues par le fonds... [et] assurer l'application des protections environnementales et sociales, ainsi que des normes fiduciaires convenues au niveau international et une bonne gestion financière pour les activités soutenues par le fonds. »

Même si les cadres basés sur les résultats ont longtemps été considérés comme l'une des manières les plus efficaces pour mesurer l'impact de l'aide au développement, ils sont également difficiles à établir et propice à la manipulation. Par exemple, les promoteurs de projets ont été connus pour avoir faussé les niveaux de référence à partir desquels le progrès est mesuré, amplifiant ainsi les bénéfices apparents des projets. ⁴⁹ Une telle manipulation est d'autant plus risquée lorsque les indicateurs utilisés pour mesurer les actions d'adaptation sont si difficiles à établir, les niveaux de référence sont variables et subjectifs et les impacts des mesures d'adaptation peuvent être ressentis sur le long, moyen ou court terme. ⁵⁰

Quelle est la suite ?

À ce jour, le financement de l'adaptation s'est élevé à un montant de l'ordre de millions de dollars, mais selon les prévisions, cette somme se comptera bientôt en milliards. Cela souligne la nécessité de garantir l'équité, la transparence et la redevabilité de la production, la gouvernance, la livraison et l'utilisation de l'argent.

Les normes établies par la CCNUCC, et en particulier le Fonds d'adaptation, encouragent des degrés élevés d'appropriation par les pays, imposent une conditionnalité moindre et autorisent un accès plus direct aux fonds afin de garantir une distribution plus équitable des ressources si l'on compare cela au financement de l'adaptation fourni par d'autres canaux. Comme susmentionné, il reste de nombreuses difficultés en ce qui concerne leur mise en œuvre.

La promesse d'une augmentation considérable du financement de l'adaptation constituait un résultat important des conférences de Copenhague et de Cancún. Il faudra du temps pour mettre en place et rendre opérationnel le Fonds vert de Copenhague pour le climat, mais la gestion du financement précoce de l'adaptation mentionnée dans l'accord de Copenhague est susceptible de donner le ton des futurs systèmes de financement. Si cet argent est livré uniquement et principalement en tant qu'aide publique au développement et par l'intermédiaire des institutions existantes, telles que la Banque mondiale, cela pourrait alimenter la méfiance qui règne actuellement entre les pays développés et les pays en développement. Tous les schémas futurs pour le financement de l'adaptation doivent afficher et garantir une bonne gouvernance, y compris une attribution équitable et transparente des charges et des bénéfices en se basant sur le besoin, la capacité et la responsabilité, ainsi que sur un système de redevabilité adopté par tous les pays.

Notes

1. Richard Klein est chargé de recherche principal à l'Institut de Stockholm pour l'environnement (SEI) et professeur associé au Centre for Climate Science and Policy Research (centre pour les sciences du climat et la recherche sur les politiques) à l'université de Linköping.
2. Voir www.oxfordenergy.org/comments.php.
3. Pour plus d'informations, voir <http://thegef.org/gef/adaptation>.
4. FEM, *Status Report on the Least Developed Countries Fund and the Special Climate Change Fund* (Washington, DC: GEF, 2010).
5. FEM, « Report on the Completion of the Strategic Priority on Adaptation » (Washington, DC: GEF, 2008).
6. Pour plus d'informations sur le réapprovisionnement, voir <http://thegef.org/gef/replenishment>.
7. Fonds d'adaptation, *Financial Status of the Adaptation Fund Trust Fund* (Washington, DC: Adaptation Fund, August 2010).
8. Voir www.unglobalcompact.org et www.equator-principles.com/principles.shtml.
9. Voir [www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00&en-US\\$01DBC.html](http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00&en-US$01DBC.html).
10. Persson et al. (2009), p. 25.
11. Pour plus d'informations, voir www.un.org/wcm/content/site/climatechange/pages/financeadvisorygroup.

12. « Report of the Secretary-General's High-level Advisory Group on Climate Change Financing » , voir www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF_reports/AGF%20Report.pdf.
13. Jessica Brown et al., *Climate Finance Additionality: Emerging Definitions and Their Implications*, Climate Finance Policy Brief n° 2 (Berlin and London: Heinrich Böll Stiftung and Overseas Development Institute [ODI], 2010).
14. Résolution de l'assemblée générale des Nations Unies, 1970, paragraphe 43.
15. Martin Stadelmann et al., *Baseline for Trust: Defining « New and Additional » Climate Funding* (London: International Institute for Environment and Development [IIED], 2010). Cette note liste huit façons possibles de définir une ligne de base ainsi que leurs avantages et leurs inconvénients respectifs.
16. Selon les directives destinées à la préparation des communications nationales, les pays développés doivent indiquer les ressources financières « nouvelles et additionnelles » qu'ils ont proposé conformément à l'article 4.3, apporter toutes les informations sur les ressources financières liées à la mise en œuvre de la convention fournie par le biais de canaux bilatéraux, régionaux et autres canaux multilatéraux (les directives de CCNUCC sur les notifications et les révisions, à l'adresse <http://unfccc.int/resource/docs/cop5/07.pdf>).
17. Clare Breidenich et Daniel Bodansky, *Measuring, Reporting and Verification in a Post-2012 Climate Agreement* (Arlington, VA: Pew Centre on Global Climate Change, 2009), p.16.
18. Voir Adil Najam, section 5.1.2 du présent volume.
19. FME, *Progress toward Impact: Fourth Overall Performance Study of the GEF* (Washington, DC: GEF, 2010).
20. David Adam, « Climate fund "recycled" from existing aid budget, UK government admits », *Guardian* (UK), 29 janvier 2010.
21. Ibid.
22. Ibid.
23. Voir www.faststartfinance.org et *Guardian* (UK), « UN debuts website for tracking climate aid », 3 septembre 2010.
24. Voir Adil Najam, section 5.1.2 du présent volume.
25. Benito Müller, « *Under the Authority of the COP* »? (Oxford: Oxford Institute for Energy Studies [OIES], novembre 2009).
26. Ibid. ; Richard Klein et Annett Möhner, « Governance Limits to Effective Global Financial Support for Adaptation », dans W. Neil Adger et al. (eds), *Adapting to Climate Change: Thresholds, Values, Governance* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), pp. 465–475.
27. Athena Ballesteros et al., *Power, Responsibility, and Accountability: Re-Thinking the Legitimacy of Institutions for Climate Finance*, document de travail (Washington, DC: World Resources Institute [WRI], 2009).
28. FME, « Governance of Climate Change Funds » (Washington, DC: GEF, août 2006).
29. Ibid.
30. Ballesteros et al. (2009), p.19.
31. Jan Cedergren, Président, Conseil d'adaptation, octobre 2009, cité sur le site www.climate-l.org.
32. Benito Müller, « Nairobi 2006: Trust and the Future of Adaptation Funding » (Oxford: OIES, janvier 2007), p. 5.
33. Ballesteros et al. (2009).

34. Müller (janvier 2007), p. 5. Le Cadre d'allocation des ressources a ensuite été remplacé par le Système transparent d'allocation des ressources (STAR), qui est considéré comme un cadre plus équitable.
35. Ballesteros et al. (2009), p. 24.
36. Réseau européen sur la dette et le développement (Eurodad), « Why the World Bank Is Ill-Fitted for Climate Finance: Key Principles and Recommendations for Equitable Climate Finance Governance », note de synthèse (Brussels: Eurodad, avril 2010), p. 3. Voir également Rebecca Dobson, section 5.1.1 du présent volume.
37. Voir www.un-documents.net/unfccc.htm.
38. Voir Plan d'action de Bali, à l'adresse http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cop_bali_action.pdf.
39. Persson et al. (2009), p. 3.
40. Fonds d'adaptation, « Initial Funding Priorities » (Bonn: Adaptation Fund, novembre 2009).
41. Klein et al. (2009).
42. Annexe A (sans titre) du Joint Summary of the Chairs, 1^{er} juillet 2005 (révisé), Réunion du Conseil du FEM, Washington, DC, 3–8 juin 2005, p. 19.
43. Décision de la CCNUCC 28/CP.7, « Guidelines for the preparation of national adaptation programmes of action ».
44. Merylyn McKenzie Hedger et al., « Evaluating Climate Change Adaptation from a Development Perspective » (Brighton: IDS, novembre 2008).
45. CCNUCC, *Synthesis Report on Efforts Undertaken to Monitor and Evaluate the Implementation of Adaptation Projects, Policies and Programmes and the Costs and Effectiveness of Completed Projects, Policies and Programmes, and Views on Lessons Learned, Good Practices, Gaps and Needs* (New York: UNFCCC, 2010).
46. Cela a été reconnu par le FEM et le Fonds d'adaptation dans le développement de leurs programmes de gestion axée sur les résultats.
47. FME, *Results-Based Management Framework for Least Developed Countries (LDCF) and Special Climate Change Fund (SCCF)* (Washington, DC: GEF, 2009).
48. Ce cadre a été accepté par le Conseil du fonds pour l'adaptation en juin 2010, voir <http://adaptation-fund.org/node/561>.
49. Les lignes de base ont été élevées afin d'augmenter la valeur apparente des projets. Voir Devi Sridhar et Tami Tamashiro, *Vertical Funds in the Health Sector: Lessons for Education from the Global Fund and GAVI* (Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [UNESCO], 2009).
50. Voir Adil Najam, section 5.1.2 du présent volume.

5.1.1

Financement précoce

Existe-t-il une structure parallèle émergente pour le financement de la lutte contre le changement climatique ?

Rebecca Dobson¹

L'accord de Copenhague appelle à un « financement accru, nouveau et additionnel, prévisible et adéquat, ainsi qu'à un accès amélioré » aux actions d'adaptation et d'atténuation dans les pays en développement. À court terme, cela a entraîné un engagement de 30 milliards USD pour le financement précoce de la part des pays développés, entre 2010 et 2012. Cependant, l'accord ne définit pas les canaux par lesquels les financements devraient circuler. L'Accord de Cancún 2010 a ratifié cette promesse et confirmé qu'il y aurait une répartition équilibrée du financement entre l'adaptation et l'atténuation.

Même s'il paraît raisonnable que les engagements financiers pris par la conférence de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) circulent naturellement par les fonds mandatés de

la CCNUCC.² Il apparaît de plus en plus qu'ils seront canalisés de manière bilatérale ou par le biais de banques multilatérales de développement (BMD).³ Cette préférence des pays donateurs pour des courants de financement situés hors du processus de la CCNUCC est liée à la conviction que les BMD sont mieux placées pour gouverner les fonds et faciliter un plus grand contrôle de la part des donateurs sur l'aide au développement.

On note pourtant des craintes que les initiatives bilatérales pour le climat – depuis 2006, au moins six nouveaux fonds bilatéraux ont été annoncés par les pays donateurs⁴ – et les fonds multilatéraux, tels que les Fonds d'investissement climatique (FIC) de la Banque mondiale,⁵ constituent une structure parallèle de financement pour la lutte contre le changement climatique

apparaît. Dans une telle structure parallèle, on craint que les progrès qui ont été réalisés dans le cadre de la CCNUCC en termes d'équité entre la participation des parties, du processus de prise de décision et de la gouvernance soient affaiblis par des structures bilatérales et multilatérales, qui, pour la plupart, représentent une continuation des anciennes relations de pouvoir qui existaient entre les pays donateurs et les pays bénéficiaires.

Selon les analyses des financements précoces engagés à Copenhague, les pays donateurs semblent favoriser les FIC comme des canaux majeurs par le biais desquels les fonds circuleront.⁶ Plus de la moitié de l'engagement du Royaume-Uni, qui s'élève à 800 millions USD par an, a déjà été versé à la Banque mondiale. 39 % de la somme engagée en 2010 par les États-Unis seront envoyés à la Banque Mondiale, et en 2011, cette part devrait augmenter pour être portée à 47 %.⁷ Il a également été suggéré que la Banque mondiale et autres BMD aient fait « un large argumentaire de vente » à Copenhague, « pour persuader les ministres et les chefs d'états présents de canaliser les financements précoces promis ... par le biais des FIC ».⁸ En conséquence, la Banque mondiale a reçu de nouveaux engagements atteignant un montant de 90 millions USD pour débiter le projet du FIC « Programme de valorisation à grande échelle des énergies renouvelables dans les pays à faibles revenus ».⁹

Bien qu'aucun fonds n'ait été explicitement créé pour défier ou pour faire concurrence au fonds de la CCNUCC – en effet, les FIC se sont auto-imposés une « clause de révision » pour conclure les opérations en 2012 – l'attribution probable des financements précoces de Copenhague aux FIC et l'immense soutien dont ils disposent de la part des pays donateurs suggèrent que leur durée de vie sera prolongée¹⁰ et qu'ils pourraient réorienter les financements qui seraient autrement allés dans le fonds de la CCNUCC. Avec les fonds bilatéraux, ils exercent actuellement un pouvoir considérable sur la scène du financement international : sur les 5 milliards USD environ qui circulent hors du système de la CCNUCC, les FIC devraient déboursier 1,5 milliard USD.¹¹

Comme indiqué dans la section précédente,¹² le fonds climatique géré par le FEM et le Fonds d'adaptation sont responsables devant la Conférence des Parties (CDP) de la CCNUCC à des degrés divers. En revanche, les FIC sont dirigés par la Banque mondiale, qui a été l'objet de critiques pour sa structure décisionnelle, qualifiée d' « exclusive, offrant trop peu de voix à de nombreux Etats membres et trop peu de possibilité de participation ».¹³ Les fonds bilatéraux semblent également avoir été conçus avec « l'implication limitée des pays potentiellement bénéficiaires ».¹⁴ Les autres craintes incluent le fait que le financement est apporté comme un mélange de prêts et de subventions, qui

comptent parmi les engagements d'APD des pays,¹⁵ et les conditions directes ou indirectes peuvent être imposées aux bénéficiaires des fonds.¹⁶

Ces caractéristiques des FIC, qui pourraient également être appliquées aux fonds bilatéraux, les ont mis en désaccord avec les principes généraux du financement de la lutte contre le changement climatique : que les pollueurs payent ; que le financement doit être « nouveaux et additionnel », adéquat et prévisible ; et qu'il sera administré avec une « représentation équitable et équilibrée de toutes les Parties au sein d'un système transparent de gouvernance ». En effet, les préférences des pays donateurs pour les aides bilatérales et la canalisation des fonds multilatéraux par le biais de la Banque mondiale n'ont pas relevé le niveau de confiance entre les pays en développement lorsqu'il est question de financement des projets climatiques. Au début de l'année 2010, le Bangladesh a rejeté les termes d'une subvention de 60 millions de livres destinée à une aide climatique proposée par le Royaume-Uni car elle devait être canalisée par la Banque mondiale.¹⁷ Le gouvernement a affirmé une préférence sans équivoque pour que les fonds passent par les Nations Unies, craignant que les termes actuels les « attachent à des "liens et conditions" défavorables ». Les observateurs de la société civile ont vu par là un exemple de tentative du gouvernement britannique d'« affaiblir l'argument pour une canalisation des

fonds par les Nations Unies ou les fonds nationaux ». À la suite d'une réunion qui a duré deux jours entre les gouvernements, le Bangladesh a cependant accepté les termes ainsi que le fonds.¹⁸

Comme exemple de fonds mis en place pour piloter les programmes de résistance au changement climatique (c'est-à-dire d'adaptation), le Programme pilote pour la résistance aux chocs climatiques (PPRCC) ne semble pas se conformer aux normes du Fonds d'adaptation du Protocole de Kyoto, qui a longtemps été le canal préféré des pays en développement pour les fonds.¹⁹ Le PPRCC a été accusé de « concurrencer » le Fonds d'adaptation en ce qui concerne les engagements²⁰ et de disposer de ce que l'on pourrait considérer comme une « structure de gouvernance rétrograde »²¹ et au motif que ses agences de mise en œuvre, telles que les MDB, disposent d'un « faible degré de consultation et de participation communautaire ».²²

Tel que pour le Fonds d'adaptation, l'organisme dirigeant le PPRCC bénéficie d'une « parité Nord/Sud » dans son processus de prise de décision. Le Fonds stratégique pour le climat dans le cadre duquel il fonctionne, dispose d'une structure de gouvernance qui laisse une « marge d'amélioration » en ce qui concerne le contrôle des intérêts du conseil, cependant ; bien que la participation du pays soit conforme au PPRCC, il y a l'ajout d'un représentant de la Banque mondiale et d'un autre représentant des BMD, et la stipulation

que le coprésident permanent sera un vice-président de la Banque mondiale, alors que la coprésidence du « pays » change.²³ En effet, il a été suggéré que, en tant que secrétariat et agence de mise en œuvre des fonds, la Banque Mondiale a « un pouvoir important sur la définition des priorités ».²⁴ En termes de participation de la société civile, il existe maintenant des rôles d'observateurs officiels pour la société civile dans le développement du Fonds pour les technologies propres, le Programme d'investissement pour la forêt dans le cadre des FIC a largement encouragé une participation plus importante.²⁵ Il a cependant été visé par des critiques dénonçant le manque de ressources et de réparation de ses mécanismes pour garantir une réponse efficace aux craintes soulevées.²⁶

Bien qu'il soit important de reconnaître que les pays donateurs commencent à prendre au sérieux leurs engagements envers le fonds pour le changement climatique, une adaptation et une atténuation réussies vont nécessiter la

participation, la coopération et la collaboration de toutes les parties et exigeront de la confiance de tous les côtés. Le processus de la CCNUCC a lutté pour une égalité en termes de prise de décision entre le Nord et le Sud et pour une participation significative des acteurs de la société civile. En effet, des progrès ont été accomplis à Cancún en 2010, les parties ayant accepté de créer le Fonds climatique vert, grâce auquel « une part substantielle du nouveau financement multilatéral pour l'adaptation » devrait circuler.²⁷ De manière significative, le Fonds sera représenté dans son conseil à part égale par des pays développés et des pays en voie de développement, signe d'un progrès considérable à long terme. Cependant, aucun accord de ce type n'a été trouvé en ce qui concerne les fonds à mise en œuvre rapide. Ces structures de financement parallèles hors de la CCNUCC risquent d'éroder la confiance dans le système si elles sont vues comme sapant la réussite des mécanismes internationalement acceptés pour lutter contre le changement climatique.

Notes

1. Rebecca Dobson travaille pour le secrétariat de TI à Berlin et est la rédactrice collaboratrice du *Rapport mondial sur la corruption*.
2. En ce qui concerne l'adaptation, cela inclurait les fonds gérés par le Fonds pour l'environnement mondial (FME) et le Fonds d'adaptation. Voir Richard Klein, section 5.1 du présent volume.
3. Le World Resources Institute (WRI) a publié « Summary of Developed Country Fast-Start Climate Finance Pledges », disponible sur son site Internet à l'adresse www.wri.org.
4. Voir Gareth Porter et al., *New Finance for Climate Change and the Environment* (Washington, DC: WWF and Heinrich Böll Stiftung North America, 2008) et Neil Bird et Leo Peskett, « Recent Bilateral Initiatives for Climate Financing: Are They Moving in the Right Direction? », Opinion n° 112 (London: Overseas Development Institute [ODI], septembre 2008).

5. Les FIC sont divisés en deux fonds, le Fonds pour les technologies propres et le Fonds stratégique pour le climat, et ont été conçus pour tester le développement à faible émission de carbone et résistant au changement climatique. Le Fonds stratégique pour le climat abrite le Programme pilote pour la résistance au changement climatique (PPCR – qui se concentre sur les actions d’adaptation), le Programme d’investissement pour la forêt et le Programme de valorisation à grande échelle des énergies renouvelables dans les pays à faible revenu.
6. Liane Schalatek et al., *Where’s the Money? The Status of Climate Finance post-Copenhagen*, Climate Finance Policy Brief n° 1 (Washington, DC, and London: Heinrich Böll Stiftung North America and ODI, 2010), p. 2.
7. WRI, « Summary of climate finance pledges put forward by developed countries », au 18 février 2010.
8. Schalatek et al. (2010), p. 3.
9. Ibid.
10. Réseau européen sur la dette et le développement (Eurodad), « Why the World Bank Is Ill-fitted for Climate Finance: Key Principles and Recommendations for Equitable Climate Finance Governance », note de synthèse (Brussels: Eurodad, 2010).
11. Frank Ackerman, *Financing the Climate Mitigation and Adaptation Measures in Developing Countries*, G-24 Discussion Paper n° 57 (Geneva: UN Conference on Trade and Development [UNCTAD], 2009), p. 7.
12. Voir Richard Klein, section 5.1 du présent volume.
13. Yale Center for the Study of Globalization (Centre de Yale pour l’étude de la mondialisation), *Repowering the World Bank for the 21st Century: Report of the High Level Commission on Modernization of the World Bank Group Governance* (New Haven, CT: Yale Center for the Study of Globalization, 2009), p. ix.
14. Porter et al. (2008), p. 8.
15. Benito Müller, *International Adaptation Finance: The Need for an Innovative and Strategic Approach* (Oxford: Oxford Institute for Energy Studies [OIES], 2008).
16. Eurodad (2010), p. 2. Bien qu’aucune condition spécifique ne soit imposée aux pays bénéficiaires du financement de la lutte contre le changement climatique, ils doivent souvent disposer préalablement de programmes de la Banque mondiale pour être éligibles aux fonds, « fixant efficacement des conditions croisées entre les prêts généraux des banques et le financement de la lutte contre le changement climatique.
17. David Adam et John Vidal, « Bangladesh rejects the terms for £60m of climate aid from UK », *Guardian* (UK), 15 février 2010.
18. Ibid.
19. Voir Richard Klein, section 5.1 et Britta Horstmann, section 5.2 du présent volume.
20. Bretton Woods Project, « Update on the Climate Investment Funds » (London: Bretton Woods Project, mars 2010), p. 5.
21. Müller (2008), p. 10.
22. Bretton Woods Project (mars 2010), p. 5.
23. Müller (2008), p. 10.
24. Athena Ballesteros et al., *Power, Responsibility, and Accountability: Re-Thinking the Legitimacy of Institutions for Climate Finance*, document de travail (Washington, DC: WRI, 2009), p. 26.
25. Ballesteros et al. (2009), p. 27.
26. Voir Bretton Woods Project, « Update on the Climate Investment Funds » (London: Bretton Woods Project, juillet 2010), p. 1, et Anju Sharma, *The Reformed Financial Mechanism of the UNFCCC: Renegotiating the Role of Civil Society in the Governance of Climate Finance* (Oxford: OIES, 2010), pp. 21–25.
27. « Draft decision -/CP.16, Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention, paragraph 102 ».

5.1.2

Fonds pour le changement climatique et le développement

Comment garantir la transparence et l'accès aux informations sur les courants de financement pour l'adaptation

*Adil Najam*¹

La communauté internationale a affirmé son engagement pour fournir un financement « nouveau et additionnel »² afin de faire de l'adaptation au changement climatique une réalité. Toutefois, le montant du financement qui sera nécessaire n'est pas encore fixé, ni le montant qui sera prélevé, de qui il proviendra ou sur quel principe, et - plus important encore - quelles seront les décisions prises concernant les dépenses et comment elles seront prises. Ce qui est clair est que, afin d'être efficace et d'émerger de la structure actuelle composée d'agences fragmentées, n'importe quel(s) mécanisme(s) de financement devra/devront être à la fois transparent(s) et redevables(s).³ Réduire la corruption, accroître la transparence et contrôler le système dès le départ signifie

qu'il faut être sûr que les flux financiers peuvent être tracés et que les informations sont disponibles en ce qui concerne leur provenance, leur destination et la manière dont ils sont dépensés.⁴

Bien qu'il existe des fonds spécifiques dédiés au financement des activités d'adaptation,⁵ une large proportion des besoins d'adaptation est aujourd'hui satisfaite et cela continuera par le biais du déploiement des fonds de développement existants et futurs.⁶ Au niveau de la mise en œuvre, il est nécessaire de fusionner développement et adaptation, car leurs objectifs sont souvent les mêmes ; les niveaux de développement sont l'un des indicateurs de vulnérabilité et de résistance au changement climatique les plus fiables. Au moment où l'argent entre dans le

système, cependant, il est important que le financement réservé à l'adaptation soit séparé des aides au développement traditionnelles, afin de garantir qu'il est réellement « nouveau et additionnel » et qu'il n'est pas détourné d'autres priorités. À ce titre, les communautés traitant du changement climatique et celles traitant du développement devront collaborer pour atteindre leurs objectifs communs, ce qui nécessitera des directives de

rapport commun et des critères convenus au niveau international pour mesurer les résultats de l'adaptation et du développement. Augmenter l'accès aux informations et garantir la transparence du financement de l'adaptation et du développement sera la manière la plus sûre de s'assurer que les fonds dédiés à l'adaptation et au développement sont responsables et efficaces.

Concevoir un financement d'adaptation efficace et « calculable »

Par conséquent, l'étape suivante consiste à proposer un premier pas, modeste mais significatif, vers un système de financement de l'adaptation plus efficace.

Un bon départ consisterait à mettre en place un *système de suivi global du financement de l'adaptation*, qui deviendrait un pilier central pour toutes les architectures fondation-adaptation futures.⁷ Un important débat a eu lieu sur la manière dont cela peut être mis en place le plus efficacement possible. Les défenseurs des pays en développement ont suggéré la centralisation du fonds d'adaptation dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), afin de garantir une gouvernance harmonisée des financements. Les pays développés, quant à eux, ont pour la plupart prôné un système plus décentralisé reposant sur les institutions existantes.⁸ Cette impasse

ne sera probablement pas résolue dans un futur proche, mais le besoin de suivre les fonds d'adaptation et de développement est pourtant urgent. À ce titre, un système commun pour « étiqueter » et « suivre » l'ensemble des fonds disponibles pour le financement de l'adaptation constituerait un pas vers une réponse au « manque de confiance » dans la structure actuelle, et cela offrirait des données fiables sur les flux de financement qui contribuent réellement à l'adaptation au changement climatique.⁹

Il n'existe actuellement aucune manière efficace de suivre ces fonds. Une étude datant de 2009 sur l'engagement des membres de l'UE dans le versement d'aides financières dans le cadre de la Déclaration de Bonn de 2001 a révélé que la mise en œuvre de la déclaration a été « difficile à contrôler ».¹⁰ L'étude a révélé des défauts dans la « qualité et la comparabilité » des communications

nationales envers la CCNUCC et affirme qu'une « plus haute qualité et cohérence des informations » serait nécessaire pour déterminer si les objectifs définis à Bonn ont réellement été atteints.¹¹ Comme pour la Déclaration de Bonn, des engagements récents de la part des pays donateurs, tels que ceux pris lors de l'accord de Copenhague, proviendraient de plusieurs sources : « publiques et privées, bilatérales et multilatérales, y compris des sources de financement alternatives ». ¹² À ce titre, il est probable que, sauf si un système de contrôle et de rapport des fonds plus solide et plus transparent est établi, il sera aussi « difficile » de déterminer si oui ou non les engagements ont été respectés.

Tel que l'a reconnu Benito Müller, Directeur de l'énergie et de l'environnement à l'Institut d'Oxford des études de l'énergie (IOEE), afin que les flux financiers soient contrôlés et afin de garantir que les pays donateurs tiennent leurs engagements, la CDP devra lister les conditions en vertu desquelles les contributions peuvent être incluses.¹³ La clarté sur ce qui constitue un financement « nouveau et additionnel » et ce qui forme les finances privées qui peuvent être comptabilisées doit être établie. Malgré l'absence de tels critères, cependant, plusieurs systèmes de suivi des fonds ont été mis en place. Par exemple, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et les Fonds d'investissement de la Banque mondiale pour le climat ont cherché à suivre leurs

investissements dédiés au climat. Quelques étiquetages rudimentaires de l'aide au développement destinée à l'adaptation climatique ont également été effectués par différents pays donateurs, à la fois en ce qui concerne leur rapport aux agences internationales telles que la CCNUCC, et à des fins domestiques.¹⁴ Ces efforts tendent à être des estimations relativement simples sur les « entrées et les sorties » des flux monétaires au sein de systèmes bien définis et relativement petits. Pourtant, il leur manque un cadre comptable commun et ils sont parfois intérieurement incohérents, et les données qu'ils rapportent peuvent être « limitées et incomplètes ». ¹⁵

L'expérience internationale la plus intéressante peut-être, mais aussi très récente, est l'utilisation des « marqueurs Rio » du Comité d'aide au développement de l'Organisation de la coopération et du développement économique (CAD-OCDE), redéfinis en janvier 2010, qui tentent d'étiqueter les flux d'aide de l'OCDE en relation avec les objectifs de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, et comprend maintenant un marqueur pour l'adaptation au changement climatique.¹⁶ Bien que les données de l'OCDE soient généralement considérées comme fiables et comparables, elles ne sont ni universelles, ni limitées à des flux d'aides publiques au développement (AOD). Plus important toutefois, le système est plutôt rudimentaire ; les marqueurs sont

encore très larges, ils tendent à être appliqués de manière inconsistante et ils mesurent l'intention plutôt que le déploiement réel.¹⁷ À ce titre, même le CAD-OCDE reconnaît que cela ne « représente *pas* une quantification exacte des aides dédiées à l'adaptation aux changements climatiques ». ¹⁸

Bien que l'étendue de ces expériences soit limitée et qu'elles affichent des imperfections évidentes en termes de mesurabilité et de comparabilité, leur création montre qu'il existe un besoin d'informations transparentes, accessibles et comparables sur le financement pour

la lutte contre le changement climatique. Étendre ces expériences pour inclure tous les flux de développement, pour séparer clairement l'adaptation et le développement climatique et pour les suivre simultanément exigera une infrastructure institutionnelle plus importante et des investissements considérables pour l'innovation méthodologique. De telles initiatives nous donnent toutefois une vue d'ensemble sur ce qui est nécessaire pour bâtir un système plus complet.

Marquage complet

Il est clair qu'une méthodologie doit être établie pour contrôler le flux du financement de l'adaptation par le biais de divers canaux. Le système devrait encourager le marquage des investissements climatiques pour leur bénéfice développemental, de la même manière que les bénéfices d'adaptation sont marqués pour le financement du

développement. Cela impliquera une collaboration entre les domaines du changement climatique et du développement afin de développer des critères cohérents qui pourraient être utilisés dans chaque domaine, pour garantir que tous les canaux de financement sont mesurés de manière coordonnée, cohérente et comparable.

Un système de suivi unifié

Avec des critères clairement définis, les multiples institutions et sources de rapport devront être inscrites dans un *système global de suivi des financements de l'adaptation*. Ce système devrait être convenu, soutenu et géré par un consortium d'organisations internationales. Cela devrait être dirigé par des institutions telles que le Programme des Nations

unies pour l'environnement (PNUE), le Programme pour le développement des Nations Unies (PDNU) et la Banque mondiale (semblable à la composition actuelle du FEM), et des rôles consultatifs pour la CCNUCC, pour son expertise dans le domaine du climat, et le CAD-OCDE pour son expertise dans le suivi financier.

Certifier et créer des rapports sur les fonds

Le format actuel du financement destiné au développement dans le cadre du CAD-OECD et les exigences de rapport dans le cadre des communications nationales de la CCNUCC devraient être adaptés pour rapporter systématiquement les flux de financement. Alors qu'à présent les fonds tels que ceux suivis par le CAD-OECD sont rapportés et certifiés par les pays donateurs comme une forme d'« auto certification », la certification et le rapport devraient être effectués conjointement par les pays

donateurs et les pays bénéficiaires.¹⁹ Avec des critères clairs et transparents pour la certification des activités de développement et des activités liées au climat, ainsi le risque pour les pays bénéficiaires de subir des pressions pour passer outre certains critères par peur de perdre les financements de donateurs serait réduit.²⁰ De plus, des rapports par les bénéficiaires assureraient que les déclarations comme les « intentions » sont prises en compte, ainsi que le versement des fonds.

Surveillance et conformité

Une fois que les fonds sont rapportés de manière cohérente, un système pour vérifier et surveiller les fonds devrait être ouvert à autant de parties prenantes que possible. Afin d'encourager une large participation, le format du système global de suivi du financement de l'adaptation pourrait être structuré dans un format de style « wiki », avec un accès ouvert pour permettre aux acteurs intéressés et informés de valider les informations fournies sur les courants de financement. Le rôle de la société civile et des experts indépendants dans le contrôle des fonds par le biais d'un système de recoupement améliorerait le système en réduisant les possibilités de

corruption, y compris de détournement des fonds vers d'autres secteurs.²¹

Grâce à des critères clairs, des systèmes de suivi, des rapports cohérents et une surveillance indépendante, la conformité des donateurs avec leurs engagements de financement, et particulièrement les engagements additionnels à l'aide au développement, seront plus faciles à identifier. Au cas où des mécanismes de vérification de la conformité sont mis en place pour garantir que les donateurs respectent leurs engagements, il sera crucial d'assurer l'accès aux informations et la transparence pour contrôler cette conformité.

Conclusions

Une liste mondiale et centralisée qui peut suivre l'ensemble des fonds – dédiés au climat comme au développement – et marquer leurs bénéfices en termes de développement et d'adaptation, permettrait de mieux coordonner les activités, de réduire la duplication et la fragmentation des fonds et d'améliorer la transparence. Cela exige l'émergence d'un système allant au delà des frontières traditionnelles des financements pour la lutte contre le changement climatique.

- *Au-delà des déclarations.* Étant donné la longue liste d'engagements non tenus concernant le financement de la lutte contre le changement climatique, les pays donateurs doivent être tenus pour responsables. Le sentiment d'impunité qui règne actuellement dans le régime climatique, à cause duquel les engagements sont purement déclaratoires et ne sont pas des obligations légales, doit être inversé.²²
- *Au-delà de l'additionnalité.* Il est fondamental de garantir que le financement de l'adaptation est « nouveau et additionnel », mais il est clair que l'échelle du défi d'adaptation est plus importante que tout ce qui peut être satisfait uniquement par des fonds d'adaptation. Un financement de l'adaptation efficace exigera de remplacer la simple notion d'additionnalité par un concept de complémentarité plus nuancé : les fonds d'adaptation doivent être utilisés de manière à garantir que les objectifs de l'adaptation des pays en développement sont atteints sans pour autant compromettre leurs priorités de développement.

- *Au-delà de la CCNUCC.* Bien que les institutions chargées du changement climatique, et particulièrement la CCNUCC, constitueront inévitablement l'un des canaux principaux par le biais desquels les ressources circuleront, il est peu probable qu'ils soient – et ne devront pas être – les seuls canaux disponibles pour ces fonds. Une capacité supplémentaire sera nécessaire pour le développement des institutions chargées du changement climatique et celles chargées du développement, afin que les besoins soient satisfaits de manière transparente et efficace dans chacun de ces deux domaines.
- *Au-delà du carbone.* Les bénéfices d'adaptation ne peuvent pas être mesurés avec la même devise que celle utilisée pour l'atténuation : argent et carbone. Il est donc nécessaire de développer une devise avec laquelle mesurer et comptabiliser les actions d'adaptation et garantir que les fonds sont efficacement dépensés. Sans consensus sur ce que ces mesures devraient représenter, il existe un potentiel pour des luttes d'influence institutionnelles entre les spécialistes climatiques et les spécialistes du développement pour savoir comment les financements doivent être classés.

En l'absence d'un système de collaboration transparent et redevable, avec des critères de mesure clairs et des systèmes pour suivre les bénéfices de l'adaptation et du développement, il sera impossible de garantir que les engagements des donateurs sont tenus, à la fois en ce qui concerne l'adaptation et

le développement. Mettre en place un système de suivi global du financement de l'adaptation dans le contexte des institutions actuelles et des flux de financement serait la première étape pour garantir la transparence, la responsabilité et l'efficacité des mesures d'adaptation.

Notes

1. Adil Najam enseigne la Politique publique mondiale au Frederick S. Pardee de l'université de Boston. Il officie également en tant que directeur du Pardee Center for the Study of the Longer-Range Future (centre pour l'étude du futur à long terme) et est professeur de relations internationales, ainsi que professeur de géographie et environnement.
2. La question sur la manière dont les lignes de base pour un financement « nouveau et additionnel » devraient être établies n'a pas encore été résolue, mais le terme signifie fondamentalement que le financement affluant pour les activités liées au changement climatique devrait être « nouveau et additionnel » pour l'aide au développement déjà engagé. Pour une discussion sur la manière dont ces lignes de base pourraient être établies, voir Martin Stadelmann et al., *Baseline for Trust: Defining « New and Additional » Climate Funding* (London: International Institute for Environment and Development [IIED], 2010).
3. Voir Adil Najam et al., *Global Environmental Governance: A Reform Agenda* (Winnipeg: International Institute for Sustainable Development [IISD], 2006). Plusieurs suggestions ont été proposées quant aux types d'arrangements institutionnels qui devraient être mis en place pour la gouvernance des fonds pour la lutte contre le changement climatique, principalement si ces fonds devraient être consolidés et gérés par la CCNUCC ou si les multiples flux d'argent actuels devraient être maintenus, avec un registre pour suivre les fonds attribués aux activités liées au changement climatique. Voir Benito Müller, *The Reformed Financial Mechanism of the UNFCCC*, partie II, *The Question of Oversight: Post-Copenhagen Synthesis Report* (Oxford: Oxford Institute for Energy Studies [OIES], 2010), et David Reed, *The Institutional Architecture for Financing a Global Climate Deal: An Options Paper* (Washington, DC: Technical Working Group on the Institutional Architecture for Climate Finance, 2009).
4. Remi Moncel et al., *Counting the Cash: Elements of a Framework for the Measurement, Reporting and Verification of Climate Finance*, document de travail (Washington, DC: World Resources Institute [WRI], 2009).
5. Voir Richard Klein, section 5.1 du présent volume.
6. On estime qu'entre 4 et 37 milliards USD seront nécessaires chaque année pour financer les activités liées à l'adaptation pour la résistance au changement climatique dans les pays en développement. Voir Banque mondiale, *Development and Climate Change: A Strategic Framework for the World Bank Group*, rapport technique (Washington, DC: World Bank, 2008), p. 65.
7. Pour une proposition connexe, voir Adil Najam et Miquel Muñoz, *Tracking Global Environmental Financing: A Proposal*, Gouvernance environnementale mondiale (GEM) Note n° 1 (Winnipeg: IISD, 2008).
8. Pour une discussion sur les différentes approches concernant la gestion mondiale du financement pour la lutte contre le changement climatique, voir Reed (2009).
9. Ibid., p. 2.

10. Marc Pallemmaerts et Jonathan Armstrong, *Financial Support to Developing Countries for Climate Change Mitigation and Adaptation: Is the EU Meeting Its Commitments?* (London: Institute for European Environmental Policy [IEEP], 2009), pp. 5–6.
11. Ibid., pp. 15–16.
12. Article 8, Accord de Copenhague, décembre 2009.
13. Müller (2010), p. 73.
14. Par exemple, l'agence de développement du Royaume Uni, le ministère du Développement international (DfID), attribue des codes secteur pour le financement de projets et de programmes, afin d'établir des rapports domestiques.
15. Jessica Brown et Nanki Kaur, « Financing Adaptation: Matching Form with Function », note explicative (London: Overseas Development Institute [ODI], 2009) ; et J. Timmons Roberts et al., « Has Foreign Aid Been Greened? », *Environment*, vol. 50 (2009), pp. 24–35, à l'adresse www.environmentmagazine.org/Archives/Back%20Issues/January-February%202009/RobertsParksTierneyHicks-full.html.
16. Banque mondiale, « Monitoring Climate Finance and ODA », Études thématiques n° 1 (Washington, DC: World Bank, 2010).
17. Moncel et al. (2009).
18. L'OCDE, « OECD Development Assistance Committee Tracks Aid in Support of Climate Change Mitigation and Adaptation », note d'information (Paris: OECD, décembre 2009) ; italique ajouté.
19. Müller (2010), p. 76, traite à la fois des bénéficiaires et de l'autocertification des fonds.
20. Müller (2010), p. 76, déclare que la « simplicité et la transparence » sont les clés pour « éviter que les bénéficiaires ne se sentent obligés de certifier ».
21. Alex Wilks, *Climate Adaptation Funding: Lessons from Development Finance*, document de réflexion (Brussels: European Network on Debt and Development [Eurodad], 2010).
22. Adil Najam et Mark Halle, *Global Environmental Governance: The Challenge of Accountability*, Sustainable Development Insights n° 5 (Boston: Frederick S. Pardee Center for the Study of the Longer-Range Future, 2010).

5.2

Encourager une utilisation efficace et transparente des fonds par le biais du Fonds d'adaptation

Britta Horstmann¹

Le Fonds d'adaptation, en tant que nouvelle institution financière dans le cadre du Protocole de Kyoto, est sur le point de verser des fonds pour aider les pays en développement à s'adapter aux effets néfastes du changement climatique. Son objectif est de financer des activités d'adaptation concrètes, surtout dans les pays qui sont « particulièrement vulnérables » aux effets du changement climatique. On estime que le montant du financement disponible dans le cadre du fonds se situe entre 297 millions USD et 438 millions USD entre 2010 et la fin de l'année 2012.²

Le Fonds d'adaptation marque un changement dans l'architecture du financement climatique international, en introduisant des caractéristiques institutionnelles uniques qui répondent aux demandes qu'émettent depuis longtemps les pays en développement dans les négociations sur le changement climatique. Ces caractéristiques incluent l'indépendance vis-à-vis de l'aide au développement publique, la possibilité pour les pays en développement d'accéder directement aux fonds et une structure de gouvernance qui est prévue pour la majorité des pays en développement pour leurs conseils.³ Le Fonds d'adaptation doit encore être testé, cependant, pour prouver qu'il peut réussir à canaliser des fonds du niveau mondial au niveau national pour la mise en œuvre des activités d'adaptation. En particulier, il a le devoir de démontrer que les dispositions institutionnelles actuelles encourageront une bonne gouvernance – dans ce cas, l'utilisation des pouvoirs et des ressources qui lui ont été confiés pour atteindre les objectifs définis par les Parties au Protocole de Kyoto et par le Conseil du Fond d'adaptation.

La question de la manière dont le Fonds d'adaptation peut encourager l'utilisation efficace des fonds devient fondamentale pour garantir qu'il atteigne ses objectifs. Pour révéler les risques de corruption éventuels ainsi que des points d'entrée pour les prévenir, cette courte analyse examine la mission et les objectifs du fonds, ses arrangements institutionnels et ses responsabilités, ainsi que ses dispositions et points d'entrées actuels pour encourager une utilisation des ressources dans le but d'atteindre les objectifs. En s'inspirant des expériences d'institutions de financement et de coopération pour le développement semblables, elle conclut en proposant des idées concernant la manière dont les politiques et les directives du fonds peuvent être améliorées en ce qui concerne l'utilisation efficace et transparente de ses ressources.

Mandat et objectifs du Fonds d'adaptation

L'objectif ultime du Fonds d'adaptation est de fournir une aide financière internationale aux pays en développement pour qu'ils puissent s'adapter aux effets néfastes du changement climatique. Il vise à mettre en œuvre l'engagement central pris par les pays développés, parties à la CCNUCC et du Protocole de Kyoto, visant à soutenir les pays en développement, parties qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes du changement climatique pour répondre aux coûts de l'adaptation.⁴ Afin de financer cela, le Fonds d'adaptation reçoit une part de 2 % des processus du Mécanisme pour le développement propre (MDP).⁵

Le fonds d'adaptation financera des projets et des programmes d'adaptation concrets,⁶ ce qui le différencie donc des financements d'adaptation antérieurs dans le cadre de la CCNUCC, qui a longtemps visé le financement des communications nationales et la préparation de programmes d'action nationaux d'adaptation (PANA), mais pas la mise en œuvre de projets d'adaptation. Un projet d'adaptation concret se définit comme « un ensemble d'activités visant à répondre aux effets néfastes et aux risques posés par le changement climatique » et des projets « concernant des activités distinctes avec un ou plusieurs objectifs collectifs et des résultats et des rendements concrets dont l'étendue, l'espace et la durée sont plus étroitement définis ». ⁷ Le soutien des activités d'adaptation est guidé par des principes et des modalités qui mettent clairement l'accent sur la transparence et la redevabilité,⁸ et seules les activités pour lesquelles suffisamment d'informations sont disponibles pour garantir que l'activité d'adaptation seront financées.⁹ Le problème sera de garantir que ces principes sont envisagés et mis en œuvre par les institutions et les acteurs impliqués.

Arrangements et responsabilités institutionnels

En tant que nouvelle institution, le Fonds d'adaptation ne peut pas puiser dans les arrangements, les règles et les procédures institutionnelles existantes qui soutiennent ces objectifs et ces principes. Afin d'établir les arrangements nécessaires, le Conseil du fonds pour l'adaptation, en tant qu'entité opérationnelle du fonds, a pour mission d'opérationnaliser le fonds et d'élaborer les documents nécessaires sous la direction des Parties au Protocole de Kyoto, à qui il doit des comptes.¹⁰ Le conseil surveille et gère le fond et décide des attributions du fonds et des propositions de projets, avec le soutien de deux comités : le Comité de révision des projets et des programmes (CRPP) et le Comité d'éthique et des finances (CEF).

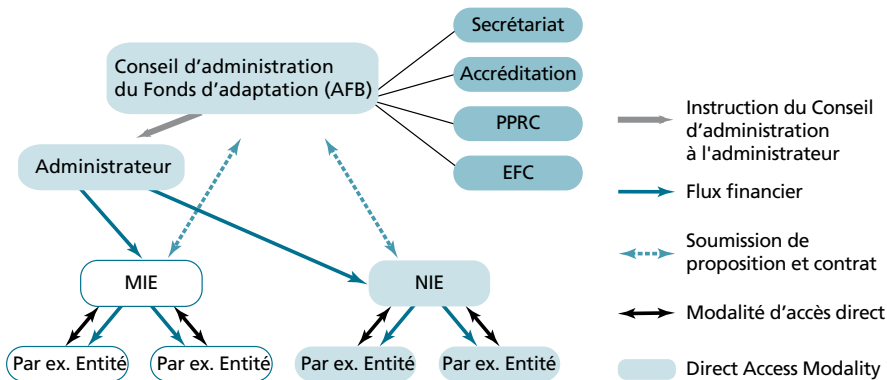
Le conseil est responsable du développement de critères pour garantir que les entités qui mettent en œuvre les activités d'adaptation au niveau national « ont la capacité de mettre en œuvre les directives pour la gestion financière et administrative du Fond d'adaptation », pour contrôler et réviser la mise en œuvre des opérations des fonds et réviser régulièrement des rapports de performance des activités, y compris leur évaluation et vérification indépendante.¹¹

Bien que le Conseil du fonds d'adaptation décide de l'attribution des critères entre les pays pour assurer un accès équitable et équilibré,¹² il incombe aux gouvernements nationaux de décider des critères d'attribution au sein de leur pays. Les financements peuvent être versés à des activités au niveau national, régional ou encore communautaire.¹³ Alors que le fonds adopte une approche axée sur les pays,¹⁴ il relèvera de la responsabilité des gouvernements ou des parties prenantes au niveau national de définir les caractéristiques détaillées d'un projet ou d'un programme d'adaptation.

L'institution responsable au niveau national, qui peut approuver les propositions de financement au nom d'un gouvernement, sera soit une entité nationale de mise en œuvre (ENMO) soit une entité multilatérale de mise en œuvre (EMMO), qui sont désignées par le gouvernement en question et approuvées par le Conseil du fonds pour l'adaptation (voir également le schéma 5.2). L'entité chargée de la mise en œuvre dispose de l'« entière responsabilité de la gestion générale des projets et des programmes », notamment « toutes les responsabilités financières, de contrôle et de notification » (telles que les rapports des performances des projets).¹⁵ De plus, elle supervise les entités d'exécution (EE), telles que les organisations non-gouvernementales (ONG) et les organismes gouvernementaux qui exécutent les projets et les programmes d'adaptation.

L'option pour accéder directement aux ressources par le biais d'une entité au niveau national, l'EMON, est une modalité de financement nouvelle et innovante

dans l'architecture internationale du changement climatique. Par le passé, il était possible d'accéder au financement dans le cadre de la CCNUCC uniquement en utilisant les services et les structures institutionnelles établies de certaines banques et organisations multilatérales. L'introduction d'une modalité d'accès directe exige que le conseil mette en place de nouveaux moyens de protection pour protéger l'utilisation efficace des fonds. Pour cela, les politiques, les directives et les normes opérationnelles qui ont été introduites par le conseil sont particulièrement importantes.



Source: Adapted from AFB/Operation Policies and Guidelines.

Schéma 5.2 Structure institutionnelle du Fonds d'adaptation

Directives et normes actuelles

Les directives et les normes opérationnelles définissent les aspects importants des procédures de financement et sont importantes pour préserver la qualité des opérations. En particulier, celles qui concernent l'évaluation des propositions de financement, les processus de gouvernance et les capacités institutionnelles au niveau national et le contrôle des projets et des programmes exigent une attention particulière.

Transparence et évaluation des propositions de financement

Bien que la gouvernance du Fonds d'adaptation soit guidée par le principe de transparence, il existe relativement peu de dispositions spécifiques pour encourager la transparence dans le processus de prise de décision en termes de propositions de financement et de processus d'élaboration des propositions, de gestion des fonds et des rapports en lien. Habituellement, la transparence est améliorée par deux approches importantes : la participation des parties prenantes et la divulgation des informations.

Le Conseil du fonds pour l'adaptation dispose de deux exigences liées, mais faibles, à cet égard.

Le modèle pour la proposition de projet et de programme demande une description du processus consultatif, y compris une liste des parties prenantes qui ont été consultées au cours de la phase de préparation.¹⁶ Ce n'est cependant pas un critère explicite pour l'évaluation des projets selon les directives et les priorités stratégiques définies par le Fonds d'adaptation¹⁷ et est donc peu susceptible d'être inclus dans l'examen technique de la proposition par le secrétariat, qui est ensuite transmis au CRPP pour une évaluation plus approfondie. Il n'existe aucune évaluation de la qualité de la participation des parties prenantes. Ces faiblesses réduisent la responsabilité des entités de mise en œuvre pour garantir la transparence et la participation dans l'attribution du fonds et le processus de prise de décision. La participation des parties prenantes nationales et locales peut se révéler importante pour améliorer les activités financées, car de nombreux critères pour l'évaluation et l'éligibilité¹⁸ des propositions de financement sont très larges et/ou ont besoin d'un examen plus approfondi que ce qui serait possible par le secrétariat ou le CRPP. Cela comprend, par exemple, l'évaluation des bénéfices économiques, sociaux et environnementaux ou la qualité de l'information sur laquelle l'activité est basée.

Un problème connexe pour les parties prenantes intéressées est que les informations qui concernent le processus consultatif peuvent être rendues disponibles uniquement après que ce processus ait été conclu et que les propositions de projet ait été présentées au conseil. Dans le cadre des politiques et des directives actuelles, les propositions de financement doivent être disponibles sur Internet seulement après avoir été approuvées par le conseil.¹⁹ De ce fait, les parties prenantes intéressées ou affectées, qui ont été impliquées dans le processus consultatif officiel, peuvent ne pas être en mesure de commenter les propositions avant que le processus ne soit terminé. Le niveau de détails fourni par le Conseil du fonds d'adaptation devrait être suffisamment complet pour permettre des jugements éclairés sur la qualité des propositions de projet. Le niveau de détails à révéler sur Internet par le Conseil du fonds pour l'adaptation n'est pas spécifié dans les directives. Sans de telles directives ou exigences pour la participation des parties prenantes ou pour la divulgation des informations, la transparence peut très bien varier selon les directives et les pratiques au niveau national.

Les règles changeront probablement dans un futur proche. À la demande des ONG, le conseil a déjà décidé de publier les propositions de financement sur Internet une fois qu'elles ont été reçues et examinées par le secrétariat. Un service permet au public de commenter les propositions jusqu'à ce que la décision soit prise par le conseil.²⁰

Fonds attribués au niveau national

Une question cruciale au niveau national sera la manière dont les propositions de projets et de programmes sont sélectionnées pour être présentés au Conseil du fonds pour l'adaptation. La définition d'un « projet ou programme concret d'adaptation » fournit par le conseil est très large et n'offre pas de directive pratique pour la priorisation. L'entité de mise en œuvre ou le gouvernement national devra toujours définir quels sont les « objectifs collectifs » et les « résultats concrets » de l'activité d'adaptation ainsi que à quoi et à qui ils sont destinés et où et quand ils ont lieu.

Une priorité stratégique du fonds est que les parties éligibles doivent accorder une attention particulière aux besoins spécifiques des populations les plus vulnérables.²¹ Il n'existe cependant aucun outil de mesure ou critère convenu d'évaluation,²² et le conseil n'a pas défini plus précisément le concept de vulnérabilité. À ce titre, les concepts d'« activité d'adaptation » et de « vulnérabilité » exigent tout deux un processus de prise de décision politique au niveau national. Il est donc important que les processus de gouvernance, les informations et les critères sur lesquels une décision est basée soient considérés comme légitimes par la société, rendus transparents au public et qu'ils autorisent la participation des parties prenantes pertinentes.²³

Capacités institutionnelles des entités de mise en œuvre

Au centre du processus d'attribution et de gestion des fonds au niveau national se trouvent les entités de mise en œuvre.²⁴ La nécessité d'une accréditation de ces entités pour accéder au financement du Fonds d'adaptation se concentre sur des risques fiduciaires de gestion. Cela comprend une compétence en gestion financière, une capacité d'audit à la norme internationale (par exemple, pour des pratiques d'achat reconnues au niveau international ou pour des contrôles et des évaluations indépendantes), la transparence, des pouvoirs d'auto-investigation et des mesures de lutte contre la corruption.²⁵ Les normes sont préalables à l'accréditation du fond, vérifiées par un groupe d'agrément et sont valides pour cinq ans.²⁶

Contrôle au niveau des programmes et des projets

Les entités de mise en œuvre jouent un rôle central dans le contrôle et l'évaluation de la mise en œuvre des projets et des programmes et de leurs résultats.²⁷ Afin d'être accréditées, les entités de mise en œuvre doivent démontrer leurs capacités de contrôle et prouver que les systèmes pertinents sont en place. Ces arrangements de contrôle et d'évaluation doivent être expliqués dans la proposition de financement et font parti de l'examen technique. Les évaluations sont conduites après que les activités de financement ont eues lieu ; l'évaluation est obligatoire pour les activités d'un montant

supérieur à 1 million USD, mais les projets de petite échelle sont soumis à une évaluation finale uniquement si cela est jugé nécessaire par le conseil.²⁸

Les entités de mise en œuvre doivent contacter des évaluateurs externes pour effectuer des évaluations indépendantes.²⁹ La qualité des rapports dépend toutefois largement de ce que les évaluateurs doivent évaluer et de la méthodologie qui est utilisée. Une difficulté liée à cela pour l'évaluation des projets est l'ambiguïté des termes « adaptation » et « vulnérabilité » et la difficulté à établir un outil de mesure objectif, ce qui fait que toute évaluation est une tâche difficile. En ce qui concerne l'appréciation d'une activité pour savoir si elle conduit à une capacité d'adaptation plus importante, il y a peu de chances pour que les évaluations soient concluantes.

Le conseil a l'intention de mettre en place un cadre de gestion basé sur les résultats pour le fonds et d'envisager un processus par lequel ce cadre soutiendra les projets et les programmes.³⁰ Ce cadre n'est pas encore finalisé,³¹ mais quand il le sera, cela constituera une étape importante dans le renforcement de l'efficacité du soutien financier, car il fixera des objectifs et des indicateurs, ainsi que des valeurs de référence pour les activités, en obtenant, par exemple, des informations à partir de la vulnérabilité et des besoins d'évaluation.

Conclusions et perspectives

La présente analyse a montré que les capacités institutionnelles et les cadres de gouvernance au niveau national jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre efficace d'activités d'adaptation financées par le Fonds d'adaptation. Les dispositions du fond en ce qui concerne l'efficacité, l'efficience et la transparence sont donc nécessaires, mais ne sont pas suffisantes pour encourager une utilisation des fonds qui soit orientée vers les objectifs. La collaboration de différentes parties prenantes, et en particulier les parties prenantes au niveau national, sera nécessaire pour garantir que les dispositions sont efficacement mises en œuvre.

Le Fonds d'adaptation n'en est qu'à ses débuts, et cette courte analyse peut uniquement souligner quelques points d'entrée en ce qui concerne la corruption et sa prévention. Puisqu'il n'existe que peu de formules générales pour réduire la corruption de manière durable et peu de preuves empiriques pour informer de l'efficacité des activités de lutte contre la corruption dès le départ,³² une approche réussie pour une bonne gouvernance nécessitera une attention continue et un processus d'« apprentissage par la pratique » afin de garantir que les stratégies sont appropriées dans les différents contextes nationaux.

En se basant sur l'expérience des mesures de coopération pour le développement et de lutte contre la corruption dans des institutions semblables, le Conseil du fonds

pour l'adaptation devrait peut-être considérer les recommandations suivantes pour encourager la transparence et l'utilisation efficace des fonds :

- Fournir des informations sur la corruption sur le site Internet du Fonds d'adaptation, y compris des outils d'analyse, des exemples de bonnes pratiques et des procédures de passation de marché qui répondent aux demandes des audits. Il existe de nombreuses directives qui pourraient être adaptées à cette fin, telles que la coentreprise CAD-OCDE pour la notation des Directives d'achat.
- Assurer la liaison avec d'autres parties prenantes et offrir un soutien aux ENMO, en ce qui concerne leurs devoirs et leurs opérations, par exemple répondre aux normes de gestion des risques fiduciaires tout au long de la période d'accréditation.
- Divulguer les informations et les données nécessaires pour le contrôle des projets, l'évaluation et le suivi des flux financiers afin de garantir que des systèmes de surveillance indépendants peuvent avoir lieu. Cela devrait également inclure les coordonnées des personnes focales au niveau national ou des informations sur les arrangements institutionnels et les responsabilités au niveau national qui pourraient être fournies par les Parties éligibles au Conseil du fonds pour l'adaptation.
- Vérifier que les spécialistes de contrôle et d'évaluation qui sont contactés par les entités de mise en œuvre sont bien indépendants.
- Faciliter les échanges de points de vue entre différentes parties prenantes sur les leçons apprises sur la manière d'améliorer l'efficacité et la transparence dans l'utilisation des fonds, y compris la question sur la façon dont les populations vulnérables devraient être considérées.
- Introduire un mécanisme de plaintes pour les projets et les programmes financés.
- Assurer la liaison entre les parties prenantes et les donateurs pour faciliter ou soutenir l'engagement de la société civile, des journalistes et d'instituts de recherche indépendants. Un exemple de soutien international est le Fond Partenariat pour la transparence .

Notes

1. Britta Horstmann est associée de recherche à l'Institut allemand du développement.
2. Conseil du fonds pour l'adaptation, « Financial Status of the Adaptation Fund Trust Fund and the Administrative Trust Fund (as at 30 April 2010) », code document AFB/EFC.1/5 (Bonn: UNFCCC, 20 May 2010).
3. Une analyse plus approfondie sur le cadre de gouvernance institutionnel du Fonds d'adaptation se trouve dans l'article de Richard Klein, à la section 5.1 du présent volume. Voir également Britta Horstmann, « Operationalizing the Adaptation Fund: Challenges in Allocating Funds to the Vulnerable » (À paraître dans *Climate Policy*).
4. Article 4.4, CCNUCC, et article 12.8, Protocole de Kyoto.
5. Décision 10/CP.7, annexe 2 ; voir également la décision 5/CP.6. Voir Richard Klein, section 5.1 du présent volume.
6. Décisions 10/CP.7, 1/CMP.4, 1/CMP.3, 5/CMP.2 et 28/CMP.1.
7. Conseil du fonds pour l'adaptation, *Operational Policies and Guidelines for Parties to Access Resources from the Adaptation Fund* (Bonn: UNFCCC, 2009), paragraphe 10. Le Fonds d'adaptation peut également utiliser la part des fonds pour soutenir les activités présentées

- au paragraphe 8 de la décision 5/CP.7 ou pour couvrir les dépenses administratives du fonds ; voir décision 10/CP.7.
8. Cela comprend : la transparence et l'ouverture de la gouvernance du fonds ; la responsabilité de la gestion, de l'exploitation et de la gouvernance du fonds ; l'efficacité et l'efficacités de la gestion, de l'exploitation et de la gouvernance du fonds ; une gestion financière saine, y compris l'utilisation des normes fiduciaires internationales ; des responsabilités clairement définies pour l'assurance qualité, la gestion et la mise en œuvre ; un contrôle, une évaluation et des vérifications financières indépendantes ; et aucune duplication avec d'autres sources de financement pour l'adaptation dans l'utilisation du Fonds d'adaptation (décision 5/CMP.2, paragraphes 1 et 2).
 9. Décision 5/CP.7, paragraphe 8.
 10. Décisions 28/CMP.1 et 1/CMP.3, paragraphe 4. Cette mise en œuvre a commencé en 2008 et sera bientôt achevée.
 11. Décision 1/CMP.3, paragraphe 5.
 12. Décision 1/CMP.4, annexe IV, paragraphe 16 (c).
 13. Décision 5/CMP.2, paragraphe 2.
 14. Décisions 2/CMP.1 et 5/CMP.2, paragraphe 2.
 15. Conseil du fonds pour l'adaptation (2009), paragraphes 27 et 48.
 16. Voir www.adaptation-fund.org/node/7.
 17. Voir paragraphe 15.
 18. Conseil du fonds pour l'adaptation (2009), annexe 3.
 19. Conseil du fonds pour l'adaptation (2009), paragraphes 40 et 41.
 20. Conseil du fonds pour l'adaptation, « Draft Report of the Adaptation Fund Board to the Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at Its Sixth Session », code document AFB/B.11/7/Rev.1 (Bonn: UNFCCC Adaptation Fund Board, 17 septembre 2010).
 21. Priorités stratégiques, politiques et directives, décision 1/ CMP.4 annexe IV.
 22. Jörn Birkmann (eds), *Measuring Vulnerability to Natural Hazards: Towards Disaster Resilient Societies* (Tokyo: United Nations University Press, 2006) ; Gilberto C. Gallopín, « Linkages between Vulnerability, Resilience and Adaptive Capacity », *Global Environmental Change*, vol. 16 (2006), pp. 293–303 ; Horstmann (à paraître).
 23. Pour les concepts d'« adaptation » et les problèmes institutionnels connexes, voir Britta Horstmann, *Framing Adaptation to Climate Change: A Challenge for Building Institutions*, Discussion Paper n° 23/2008 (Bonn: German Development Institute, 2008).
 24. Pour un aperçu des entités de mise en œuvre accréditées, voir www.adaptation-fund.org/node/9.
 25. Conseil du fonds pour l'adaptation (2009), annexe 2, paragraphes 53 et 54.
 26. Conseil du fonds pour l'adaptation (2009), paragraphes 33–38.
 27. Conseil du fonds pour l'adaptation (2009), paragraphes 48 et 49.
 28. Conseil du fonds pour l'adaptation (2009), paragraphe 49.
 29. Ibid
 30. Conseil du fonds pour l'adaptation (2009), paragraphes 47 et 50.
 31. Cela devrait être achevé avant la 12^e réunion du Conseil du fonds pour l'adaptation.
 32. Organisation pour la coopération économique et le développement (OECD), *Synthesis of Lessons Learned of Donor Practices in Fighting Corruption* (Paris: OECD, 2003) ; Jens Andig et Odd-Helge Fjeldstad, *Corruption: A Review of Contemporary Research* (Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2001) ; Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley: University of California Press, 1988).

5.3

Développement de la résistance au changement climatique

Risques de corruption dans l'adaptation des infrastructures

James Lewis¹

Construire des infrastructures résistantes aux changements climatiques – telles que des murs anti-inondation, des systèmes de drainage ou des abris en cas de tempête – est l'une des tâches principales de l'adaptation au changement climatique. Le coût annuel estimé pourrait atteindre jusqu'à 100 milliards USD d'ici à 2030.² De tels flux d'argent dirigés vers des projets d'infrastructure – principalement dans les pays en développement – associé au fait que le secteur des travaux publics et des travaux de construction constitue l'un des secteurs les plus corrompus du monde.³ Tout cela fait qu'une gouvernance forte est essentielle dans le domaine de l'adaptation au changement climatique.

L'adaptation au changement climatique, la corruption et les populations vulnérables sont étroitement liés. La corruption agit comme un moteur qui aggrave la pauvreté et la vulnérabilité – créant des faiblesses qui sont exacerbées par le changement climatique.⁴ Les situations climatiques extrêmes sont plus importantes dans les pays les plus pauvres où, en plus d'institutions politiques faibles, il existe souvent une corruption endémique. Dans les 10 années à venir, on estime qu'il y aura dans le monde 1,4 milliard de personnes pauvres vivant dans des taudis et avec un approvisionnement en eau inapproprié, entraînant de mauvaises conditions d'hygiène et des maladies – par conséquent, les installations d'eau et sanitaires seront une cible attirante pour la corruption, la cupidité, la collusion et l'exploitation.⁵ Là où la corruption augmente la vulnérabilité des populations, elle accroît aussi le besoin des

mesures d'adaptation. Dans les régions confrontées à une gouvernance faible, les réponses à l'adaptation elles-mêmes peuvent être particulièrement soumises à la corruption.

On craint en particulier que l'industrie de la construction, qui est depuis longtemps considérée comme l'un des secteurs industriels les plus corrompus,⁶ se verra confier la mission de réduire la vulnérabilité des populations. La Banque mondiale estime que 5 à 20 % des coûts de construction sont actuellement abandonnés à la corruption, pesant sur les pays en développement à hauteur de 18 milliards USD par an.⁷ Une grande partie de cette somme sera perdue dans les pays qui sont vulnérables aux impacts du changement climatique : « baby doc » Duvalier, par exemple, l'ancien dictateur d'Haïti, un pays ravagé par la pauvreté et soumis aux cyclones et aux tremblements de terre, aurait amassé sur un compte privé l'équivalent de 7 milliards USD.⁸ Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que les réponses à l'adaptation soient lentes.

Les hauts niveaux de corruption dans l'industrie de la construction ne se limitent pas à des pertes financières initiales, mais ont des implications beaucoup plus larges. Le fait que la corruption mène souvent à des priorités de dépense biaisées et à des constructions et des opérations ne répondant pas aux normes, est d'autant plus important en ce qui concerne l'adaptation au changement climatique, qui cherche à lutter contre la vulnérabilité des populations de manière rapide et efficace.⁹ La corruption et la façon dont ses bénéfices sont utilisés n'ont pas seulement pour effet de ralentir les actions d'adaptation mais peuvent également nuire au processus, en détournant les fonds vers des projets illégitimes ou en abaissant les normes de construction et en contribuant à la vulnérabilité.

Gros budgets, grosses sociétés – gros risques de corruption ?

L'infrastructure et le marché public des travaux peuvent soit être des projets réactifs qui répondent aux catastrophes ou aux autres événements extrêmes, soit des projets proactifs sous forme d'infrastructures nouvelles et résistantes au changement climatique pour réduire la vulnérabilité. De tels effets entraîneront d'immenses investissements venant principalement du secteur public, et devront être protégés par des systèmes transparents et redevables avec des protections rigoureuses aux niveaux national et local.

Selon une estimation, les coûts annuels liés à l'adaptation de l'agriculture, de l'eau, de la santé, du littoral et des écosystèmes pourraient atteindre 315 milliards USD par an, en plus de 16 à 63 milliards USD qui sont dépensés pour moderniser les infrastructures et peut-être 50 milliards USD pour les impacts des conditions

climatiques extrêmes qui n'ont pu être empêchés par l'adaptation.¹⁰ Les infrastructures urbaines, y compris de drainage, les constructions publiques, ainsi que les routes comptent pour 77 % des coûts des infrastructures d'adaptation.¹¹ De tels chiffres font déjà l'objet de nombreuses remarques.

De grandes entreprises internationales sont déjà en train de se mobiliser pour tenter de devenir une composante à part entière des projets d'atténuation et d'adaptation – les mêmes sociétés qui ont souvent des antécédents douteux en termes de non respect de l'environnement et d'allégations de corruption. Le « pouvoir de construction vert » exige des savoir-faire en planification et un capital que seuls des sociétés d'ingénierie internationales, telles que Bechtel, Fluor et Jacobs peuvent offrir.¹² Dans les projets d'adaptation des infrastructures, les contrats sont susceptibles d'être de la même sorte. La multinationale britannique Mott MacDonald, par exemple, se positionne elle-même comme un spécialiste majeur de l'adaptation et de l'atténuation, déclarant qu'elle dispose d'une « longue expérience, d'un savoir-faire avancé et d'une portée internationale » dans des domaines tels que la gestion des zones côtières, l'ingénierie de l'infrastructure et la gestion des ressources en eau.¹³

De nombreuses sociétés similaires ont cependant dû faire face à des allégations de corruption pour exactement le même type de projets. En 2003, Bechtel a fait face à une accusation disant qu'il avait un « héritage de pratiques non durables et destructives qui ont provoqué des dégâts humains, environnementaux et communautaires permanents dans le monde entier ». ¹⁴ Mott MacDonald a affronté des allégations de corruption pour le célèbre projet d'approvisionnement en eau des hauts plateaux du Lesotho.¹⁵

Alors que ces cas individuels ne présagent pas nécessairement des pratiques d'entreprise corrompues pour les projets d'adaptation, ils soulignent certains risques qui doivent être envisagés au moment de collaborer avec le secteur de la construction.

Lorsque la « routine » répond aux besoins des projets d'adaptation

Il y a de nombreuses raisons de croire que les infrastructures liées à l'adaptation souffriront des mêmes risques de corruption inhérents à tous les projets de travaux publics. Le secteur est particulièrement sujet à la corruption parce qu'il façonne généralement de larges projets à long terme pour le secteur public en utilisant une chaîne d'approvisionnement complexe.¹⁶ De plus, lorsque les sociétés internationales rivalisent pour obtenir des contrats à l'étranger, les risques de corruption deviennent plus importants et sont plus difficiles à détecter et à poursuivre, car différentes lois et cultures commerciales sont en jeu.¹⁷

La corruption dans les projets d'infrastructure peut se répandre à tous les niveaux et à tous les secteurs d'investissement, dans les zones urbaines et rurales, les projets de toutes tailles, les petites entreprises ou les grands entrepreneurs. La corruption menace à tout moment, en commençant par l'évaluation des besoins du projet, au cours des phases de préparation et de conception de l'offre, à la sélection de l'entrepreneur et à l'attribution du contrat, ainsi qu'à la mise en œuvre du contrat et aux phases finales de séparation et de vérification.¹⁸

Certains risques « de routine » (« *business-as-usual* » en anglais) dans le secteur ont des implications particulières pour les projets d'adaptation climatique. Par exemple, la corruption ou l'abus d'influence dans l'évaluation des besoins peuvent mener à des priorités biaisées. Les gouvernements et les fonctionnaires favorisent actuellement les grands projets d'infrastructure, car la taille elle-même crée des opportunités pour toute sorte de corruption. De tels projets prestigieux ont pour conséquence de mettre ces projets plus hauts sur l'échelle des besoins sociaux, et sont souvent délaissés avant d'être terminés, inutilisés et, finalement, ils peuvent finir comme des « monuments de corruption » destructeurs de l'environnement.¹⁹

La manière dont les besoins d'adaptation seront déterminés et priorisés est toujours vague. En ce qui concerne l'année 2010, 6 % des projets du programme d'action national pour l'adaptation (PANA) ont été classés comme purement infrastructurels, et beaucoup d'autres comprenaient des éléments d'infrastructure ou de construction.²⁰ Bien que l'on considère que ces projets ont été conçus de manière participative, ils n'ont toujours pas été mis en œuvre et il n'existe aucune directive concernant ce qui devrait être construit le plus rapidement. Par conséquent, le potentiel pour les projets d'être priorisés pour d'autres raisons que pour des besoins urgents d'adaptation est bien réel.

Un autre risque inhérent aux projets d'infrastructure est la tendance qu'à la corruption à élever les prix des projets tout en abaissant la qualité.²¹ Les plans peuvent être manipulés afin d'augmenter les prix et garantir que seuls quelques entrepreneurs peuvent s'y conformer, ou les spécifications peuvent être excessivement complexes. Cela peut augmenter le prix et la durée d'un projet. Lorsque des pots-de-vin sont utilisés pour dissimuler les défauts de qualité, les travaux sont par conséquent de qualité inférieure. Puisque de nombreux projets d'infrastructure sont vastes, complexes et non conformes aux normes, ils sont difficiles à évaluer.²² De plus, le double rôle des gouvernements, qui sont à la fois clients et régulateurs,²³ pour nombre de ces projets, les rend particulièrement sujets à la corruption ou aux fraudes - en raison de la capacité de régulation insuffisante et trompeuse.

L'impact d'une régulation faible conduisant à des travaux de qualité inférieure constituerait un lourd tribut à payer dans un contexte de besoins urgents d'adaptation,

et le prix se calculerait probablement en vies humaines. Cela a été démontré par les expériences passées dans la construction d'infrastructures résistantes au changement climatique, mais d'autres craintes sont susceptibles d'apparaître car les projets d'infrastructures résistantes au changement climatique sont mis en place dans des pays avec des réglementations ou une expérience insuffisante.

En Turquie, où un tremblement de terre a tué environ 11 000 personnes en 1999, plus de la moitié des structures n'étaient pas conformes aux règles en vigueur dans le secteur de la construction.²⁴ Des scénarios semblables sont susceptibles de se produire pour les catastrophes liées au climat si les mesures d'adaptation ne répondent pas aux normes requises. Plutôt que d'augmenter la résistance des peuples au changement climatique, une adaptation mal gérée peut en fait la diminuer.

Les nombreux risques des projets d'adaptation

Alors que les gouvernements prennent des initiatives pour construire des murs anti-inondation et des digues, des systèmes solides de drainage et des centres de protection contre les cyclones pour les personnes déplacées, ils devront également garantir que les anciennes structures sont modernisées pour répondre aux nouvelles normes. Les gouvernements doivent également investir dans les technologies « vertes » afin de garantir que les projets d'adaptation n'aggravent pas les changements climatiques, car l'industrie de la construction est responsable de 33 % des émissions de CO₂.²⁵ Ces priorités interdépendantes doivent être satisfaites afin de préserver les rares ressources, et s'ajouteront à la difficulté de planification des projets de construction.

Les environnements soumis à une forte pression, les délais irréalistes, l'urgence et la hâte, caractérisent tous la réponse au changement climatique qui émerge rapidement et peut conduire à de nombreuses excuses pour dissimuler des pratiques de corruption. Les pressions exercées pour terminer les projets peuvent nuire aux processus de planification, y compris à la protection contre les projets qui ne prennent pas en compte les considérations d'atténuation, tels que la réduction des émissions de CO₂. La corruption au cours des étapes de planification – y compris pendant l'acquisition de terre, l'obtention des permis de développement et des attributions de contrats – est facilitée par les procédures hâtives et fragmentées.²⁶

L'exigence d'une spécialisation accrue, que les infrastructures résistantes aux changements climatiques peuvent entraîner, peut servir à limiter le nombre d'entreprises qui disposent de l'expertise nécessaire pour aborder de tels projets, en limitant ainsi la concurrence. Ceci est inquiétant car les hauts niveaux de concurrence sont considérés comme étant « le fait le plus important pour veiller à l'efficacité des

ventes et pour la lutte contre la corruption ».²⁷ La collusion par le biais de cartels anticoncurrentiels, les soumissions d'offres et la corruption peuvent gravement réduire le financement des infrastructures, ralentir la construction et biaiser le développement afin qu'il ne puisse être exécuté comme prévu, gaspillant ainsi la totalité des investissements.

De plus, lorsque les entreprises de construction spécialisées sont peu nombreuses, la concurrence est réduite et les opportunités pour les entrepreneurs et les négociants sans expérience sont augmentées. Lorsque les contrats sont attribués par obligation, favoritisme, sectarisme ou népotisme, non seulement cela constitue une forme de corruption, mais cela peut également mener à la réalisation de travaux de qualité inférieure qui peuvent compromettre les objectifs des projets d'adaptation au changement climatique qui visent initialement à protéger les populations.

Tel que mentionné plus haut, les projets d'infrastructure comprennent souvent des activités non conformes aux normes qui sont difficiles à évaluer et à mesurer. Ceci est d'autant plus fréquent en ce qui concerne les projets d'adaptation : le choix de construire soit un centre de protection contre les cyclones « résistant aux cyclones », soit une digue suffisamment solide pour résister aux inondations prévisibles, ne constitue pas des questions simples. Le contrôle qualité est une opportunité pour déterminer les résultats et les performances des projets d'adaptation et est essentiel pour les investissements durables. Les gouvernements, qui sont souvent responsables de l'évaluation de tels projets, sont bien souvent trop mal équipés, partiels ou corrompus pour agir efficacement. En effet, il a été reconnu qu'« il est souvent beaucoup plus facile de contrôler et de prévenir les résultats de la corruption (une construction qui s'est effondrée) que l'acte de corruption lui-même (le vol des ressources ou un paiement pour éviter de corriger une infraction réglementaire) ».²⁸

Dans le cas des projets d'adaptation – dont le but est de sauver des vies – ceci est beaucoup trop tard. Les stratégies et les contrôles stricts contre la corruption endémique dans le contexte d'une augmentation des conditions climatiques extrêmes nécessitent respectivement des procédures rigoureuses pour le contrôle de la qualité. Les travaux sur les chantiers nécessitent des inspecteurs et des superviseurs informés, avertis, indépendants et habilités, disposant de critères sur lesquels baser leurs évaluations.

Enfin, les infrastructures résistantes aux changements climatiques doivent être entretenues pour rester efficaces. La corruption a été citée comme un facteur se cachant derrière les investissements importants dans les nouvelles infrastructures où l'entretien n'est pas une priorité.²⁹ Les conséquences des échecs de construction et d'entretien ont été illustrées de manière choquante dans l'État de la Nouvelle Orléans au États-Unis à la suite de l'ouragan Katrina en 2005.³⁰ La rupture des défenses

côtières – censées protéger la ville – étant due à des négligences de la part des autorités municipales et a entraîné des pertes d'une valeur totale de 71 milliards USD.³¹ Ce type d'échec structurel, qui peut mettre à terre une ville américaine, est sûrement un aperçu du futur des pays en développement si des mesures d'adaptation ne parviennent pas à accroître la résistance.

Reconstruction : construire mieux

Il est essentiel d'augmenter la résistance grâce à des infrastructures résistantes au changement climatique, mais cela ne pourra jamais éliminer complètement les risques de catastrophe. Lorsque les catastrophes frappent, la reconstruction des infrastructures jouera un grand rôle dans les efforts de reconstruction. L'objectif de l'adaptation suivant les catastrophes doit être « reconstruire mieux », afin de résister aux risques accrus inhérents au changement climatique.

Une audacieuse illustration de l'approche « reconstruire mieux » a été la reconstruction de la capitale macédonienne de Skopje après sa destruction par un tremblement de terre en 1963. Non seulement toutes les infrastructures furent reconstruites de manière à être résistantes aux tremblements de terre, mais l'aménagement urbain fut également pensé pour garantir que la rivière Vardar soit canalisée afin de contrôler les risques de future inondation.³² Une réalisation de cette ampleur demande une gouvernance et une gestion solides, ainsi que des administrations sectorielles et locales transparentes.

Dans des cas où les institutions sont faibles et faillibles avant la catastrophe, elles seront probablement plus faibles ou même inefficaces après la catastrophe, lorsque qu'une bonne planification et reconstruction sont nécessaires. Sans des mesures adéquates et cohérentes pour lutter contre la corruption, l'échec de la reconstruction va encore affaiblir la vulnérabilité liée aux extrêmes climatiques, et les risques de corruption aussi importants que ceux qui contribuent à la destruction initiale. Au cours de la reconstruction suivant les conflits en Irak, de larges parties des budgets dédiés à la construction ont entièrement disparus à cause de la corruption.³³ Les parallèles étroits entre la réduction de la corruption et la prévention des catastrophes ont été observés par la Stratégie internationale de prévention des catastrophes des Nations Unies, mais peu de progrès ont été réalisés pour canaliser la réduction des risques de catastrophes dans la planification et le développement social, économique, environnemental et concernant les infrastructures.³⁴

Conclusions : stratégies de lutte contre la corruption

Si l'on prenait du recul par rapport aux questions de redevabilité et de corruption, on pourrait se demander pourquoi les efforts d'adaptation mettent principalement l'accent sur les projets de construction à grande échelle. On peut également se demander s'il existe des alternatives à moindre coût qui pourraient en fait s'avérer être plus efficaces pour protéger les populations vulnérables.

La réponse à la première question réside sans doute dans le fait que, parce que les donateurs et les agences d'aide au développement tendent à distribuer les fonds rapidement et doivent afficher des résultats tangibles, ils manquent de capacité et de volonté pour superviser de nombreux petits projets et ignorent peut-être les options à moindre coût. La réponse à la deuxième question peut très bien se trouver dans l'amélioration des idées stratégiques et des processus de planification préparatoire améliorés et plus importants. Ce qui est clair c'est que les risques considérables de l'adaptation liés aux constructions à grande et à petite échelle, qui pourraient nuire à l'ensemble du processus, augmentent la vulnérabilité des populations au lieu de la diminuer. Comme nous le verrons dans la section suivante, les stratégies de lutte contre la corruption sous forme de directives d'approvisionnement claires et la supervision responsable des projets constitueraient déjà un bon début.

Notes

1. James Lewis est le directeur de Datum International et un écrivain spécialisé dans l'environnement et l'architecture et est également un professeur invité enseignant l'étude du développement à l'université de Bath.
2. Anthony G. Patt et al., « Estimating Least-Developed Countries' Vulnerability to Climate-Related Extreme Events over the Next 50 Years », *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 107 (2010), pp. 1333–1337.
3. Voir l'Indice de corruption des pays exportateurs de TI, à l'adresse www.transparency.org/bpi.
4. James Lewis et Ian Kelman, « Places, People and Perpetuity: Community Capacities in Ecologies of Catastrophe », *ACME*, vol. 9 (2010), pp. 191–220, p.199.
5. UN-HABITAT, *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide* (Nairobi: UN-HABITAT, 2010), p. 30 ; Kings College London, « Humanitarian Crisis Drivers of the Future – Urban Catastrophes: the Wat/San Dimension », Humanitarian Futures Programme, octobre 2009, p.10.
6. Indice de corruption des pays exportateurs.
7. Charles Kenny, *Measuring and Reducing the Impact of Corruption in Infrastructure*, Policy Research Working Paper n° 4099 (Washington, DC: World Bank, 2006), p.4.
8. *Observer* (UK), « Dictators have their plunder confiscated years after they were deposed », 22 novembre 2009.
9. Charles Kenny (2006).

10. Martin Perry et al., *Assessing the Costs of Adaptation to Climate Change: A Review of the UNFCCC and Other Recent Estimates* (London: International Institute for Environment and Development [IIED], 2009).
11. Banque mondiale, *The Economics of Adaptation to Climate Change: A Synthesis Report* (Washington, DC: World Bank, 2010), p. 11.
12. Reuters (UK), « Engineering giants follow the money to green power », 29 septembre 2009.
13. Voir Mott MacDonald, « Climate change: how Mott MacDonald is developing solutions to this challenge », à l'adresse www.sustainability.mottmac.com/expertise/climatechange/adaptation.
14. CorpWatch, Global Exchange et Public Citizen, « Bechtel: Profiting from Destruction: Why the Corporate Invasion of Iraq Must Be Stopped » (San Francisco: CorpWatch, 2003).
15. Pour un aperçu du Projet d'infrastructures hydrauliques dans les hauts plateaux du Lesotho, voir TI, *Global Corruption Report 2008: Corruption in the Water Sector* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008). Pour un aperçu des engagements de Mott MacDonald, voir *Guardian* (UK), « No investigation into UK company over alleged corruption in Lesotho », 7 novembre 2008.
16. PricewaterhouseCoopers (PwC), « Corruption Prevention in the Engineering and Construction Industry » (London: PwC, July 2009).
17. U4 Anti-Corruption Resource Centre (Centre des ressources anti-corruption U4), « Grand Designs: Corruption Risk in Major Water Infrastructure Projects » (Bergen: Chr. Michelson Institute, novembre 2009).
18. TI, *Procurement Handbook: Curbing Corruption in Public Procurement – Experiences from Indonesia, Malaysia and Pakistan* (Berlin: TI, 2006). Pour une liste détaillée d'exemples de comportements corrompus dans l'industrie, voir Catherine Stansbury et Neill Stansbury, « Examples of Corruption in Infrastructure » (Amersham: Global Infrastructure Anti-Corruption Centre, 2008).
19. James Lewis, « The Worm in the Bud: Corruption, Construction and Catastrophe », dans Lee Boshier (ed.), *Hazards and the Built Environment* (Abingdon: Taylor & Francis, 2008), pp. 238–263.
20. CCNUCC, « National Adaptation Programmes of Action », mars 2010, à l'adresse http://unfccc.int/cooperation_support/least_developed_countries_portal/submitted_napas/items/4585.php.
21. Charles Kenny, *Construction, Corruption and Developing Countries*, Policy Research Working Paper n° 4271 (Washington, DC: World Bank, 2007).
22. Ibid.
23. Ibid.
24. Ibid.
25. Chartered Institute of Building (Royaume-Uni), « Industry statistics », www.ciob.org.uk/document/industry-statistics.
26. Jim Kennedy et al., « The Meaning of "Build Back Better": Evidence from Post-Tsunami Aceh and Sri Lanka », *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 16 (2008), pp. 24–36.
27. Antonio Estache et Atsushi Iimi, « Auctions with Endogenous Participation and Quality Thresholds: Evidence from ODA Infrastructure Procurement », ECARES Working Paper n° 2009-006 (Brussels: Université Libre de Bruxelles, 2009).
28. Kenny (2007), p. 9.
29. Ibid, p. 6.

30. *New York Times* (US), « Ruling on Katrina flooding favors homeowners », 19 novembre 2009 ; Ed Pilkington, « Victims of flooding during Hurricane Katrina win compensation », *Guardian* (UK), 19 novembre 2009.
31. *National Underwriter* (US), « Cat losses dropped 52% over last year », 2 décembre 2009.
32. Vladimir B. Ladinski, « Post 1963 Skopje Earthquake Reconstruction: Long Term Effects », dans Adenrele Awotona (eds), *Reconstruction after Disaster: Issues and Practices* (Aldershot: Ashgate, 1997), pp. 73–107 ; Allison Arieff, « Rebuilding in Haiti », *New York Times* (US), 2 avril 2010.
33. *New York Times* (US) « Idle contractors add millions to Iraq rebuilding », 25 octobre 2006.
34. ONU, *2009 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction: Risk and Poverty in a Changing Climate* (New York: UN, 2009).

5.3.1

Changement climatique, infrastructure et corruption

Chandrashekhhar Krishnan¹

Le changement climatique et la montée du niveau de la mer auront des impacts majeurs sur les infrastructures, et particulièrement dans les pays en développement. L'adaptation à ces impacts pourrait comprendre : la reconstruction des infrastructures essentielles détruites par les ouragans, les cyclones et les inondations ; la construction de nouveaux systèmes de défenses côtières, ou le renforcement des systèmes existants, pour protéger les zones à faible altitude ; l'amélioration de la résistance au changement climatique des ponts et des autoroutes ; la construction des projets d'infrastructure majeurs pour prendre en compte les risques liés au climat ; et la construction de nouvelles infrastructures, telles que les aéroports, dans les zones qui sont moins vulnérables à l'élévation du niveau de l'eau.

Par conséquent, le secteur de l'infrastructure jouera un rôle essentiel dans l'adaptation au changement climatique, mais il est également considéré comme l'un des secteurs les plus corrompus au monde.² Il serait donc prudent de garantir que les risques de corruption sont pris en considération en ce qui concerne les réponses du secteur de l'infrastructure au changement climatique.

Il est peu probable que les risques de corruption pour de tels projets soient très différents de ceux habituellement constatés. La corruption peut surgir au cours de toutes les étapes d'un projet de construction : le représentant du maître d'ouvrage peut soudoyer un fonctionnaire du gouvernement ou des autorités locales afin d'obtenir l'accord pour un plan qui ne répond pas aux règles de construction en vigueur; un soumissionnaire qualifié

peut être rejeté au cours de l'étape de pré-qualification à cause d'un pot-de-vin payé à un représentant du maître d'œuvre ou de l'ingénieur par un autre soumissionnaire ; un soumissionnaire qui n'est pas forcément le meilleur peut obtenir un contrat grâce à un pot-de-vin payé au responsable de l'évaluation des offres ou à un fonctionnaire du gouvernement ; un entrepreneur peut payer un pot-de-vin au représentant du maître d'œuvre pour que celui-ci délivre une modification pour accroître l'étendue de travail de l'entrepreneur ; des travaux défectueux peuvent être dissimulés, ou des demandes de paiements peuvent être soumises pour de l'équipement ou du matériel de qualité inférieure ou défectueux ; ou des pots-de-vin peuvent être payés pour obtenir des contrats d'exploitation ou d'entretien, et des pratiques frauduleuses peuvent conduire à des coûts d'exploitation ou d'entretien plus élevés.³

Transparency International a développé des outils pratiques pour réduire les risques de corruption dans les projets d'infrastructure, qui seraient applicables aux projets initiés pour répondre au changement climatique. TI-UK et le centre mondial d'infrastructure pour la lutte contre la corruption (*Global Infrastructure Anti-Corruption Centre* - GIAC) ont développé et diffusé un Système de réalisation de projet sans corruption (*Project Anti-Corruption System* - PACS)

destiné au secteur de la construction.⁴ Le PACS, qui vise la corruption et les fraudes, met en place plusieurs normes et modèles anti-corruption pour aider les participants des projets à mettre en œuvre ces normes, qui comprennent un contrôle indépendant, une vérification préalable, des engagements contractuels, des projets d'achat, des engagements gouvernementaux, des programmes d'entreprise, des règles pour les particuliers, des formations, de la transparence, des rapports et l'application.⁵

Les normes PACS peuvent être utilisées par les maîtres d'ouvrage du secteur public comme du secteur privé pour évaluer leurs mesures anti-corruption. Chaque norme PACS possède un certain nombre de mesures préconisées ; par exemple, en ce qui concerne la transparence, le PACS recommande que les informations doivent être « fournies de manière gratuite, facile, accessible et compréhensible, et de façon régulière et rapide ». Ainsi, même si certaines normes sont satisfaites, les mesures préconisées peuvent ne pas être mises en œuvre en totalité, et le PACS peut mettre en avant des domaines à améliorer.

Le PACS est un outil extrêmement flexible qui peut être utilisé pour évaluer et améliorer les projets avec pour objectif de réduire la corruption. Cela est compréhensible dans son ensemble, mais est un travail volontaire et peut donc ne

pas être pris en tout ou en partie. À ce titre, il pourrait devenir un outil essentiel pour les nouveaux projets d'adaptation, car les utilisateurs du PACS peuvent adapter les mesures à leurs exigences locales, en prenant en considération les lois et les procédures locales. Il est essentiel d'intégrer de telles initiatives de lutte anti-corruption dans le programme

du changement climatique.⁶ Nous ne devons pas permettre à la corruption d'ajouter des coûts supplémentaires à la nécessité de répondre efficacement aux impacts du changement climatique dans le secteur de l'infrastructure. Nous disposons d'outils pour combattre cela !

Notes

1. Chandrashekhar Krishnan est le directeur de TI UK.
2. L'indice 2008 de corruption des pays exportateurs a révélé que les travaux publics et la construction étaient perçus comme les industries les plus corrompues du monde. Voir www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi.
3. Neill Stansbury et Catherine Stansbury, *Preventing Corruption on Construction Projects: Risk Assessment and Proposed Actions for Project Owners* (Berlin: TI, 2005).
4. Voir www.giacentre.org/project_anti_corruption_system_home.php.
5. Ibid.
6. Voir Centre GIAC (<http://www.giacentre.org/>) pour plus d'informations sur d'autres programmes de lutte contre la corruption dans le secteur. Pour plus d'informations sur le Construction Sector Transparency Initiative (Initiative pour la transparence dans le secteur de la construction – CoST), qui a achevé sa phase pilote et met l'accent sur les contrats du secteur public et sur la divulgation des informations, voir <http://www.constructiontransparency.org/>.

5.3.2

Résistance au changement climatique et influence politique aux Philippines

Segundo Romero et Aileen Laus¹

Les Philippines sont un archipel situé dans la zone des typhons qui est touché chaque année par environ vingt typhons. En septembre 2009, le typhon Ketsana (Ondoy) a causé l'une des pires inondations de l'histoire de la métropole de Manille. Environ 46 000 habitations furent complètement détruites et 261 000 autres furent partiellement endommagées.² Jerry Velasquez a indiqué que, comme « les Philippines sont l'une des zones les plus à risque en termes de changement climatique..., ce qui s'est produit lors du passage des typhons Ondoy et Pepeng n'est pas le pire. Le pire reste à venir. »³

Stratégies et actions : quelle est leur efficacité ?

Bien que le gouvernement ne soit pas resté aveugle face à la nécessité de répondre au changement climatique, il a mis du temps à agir. Dans un élan positif, en 2009 le gouvernement a adopté la loi sur le changement climatique, qui vise à canaliser les mesures d'adaptation et d'atténuation au sein de la politique du gouvernement et crée une Commission sur le changement climatique afin de coordonner les plans en cas de phénomènes climatiques extrêmes.⁴ Les initiatives locales ont donné de bons résultats : La Sécurité publique d'Albay et le Bureau de gestion des urgences ont enregistré « zéro victime » depuis qu'ils ont commencé à fonctionner en 1994, malgré qu'ils aient affronté plusieurs typhons et éruptions volcaniques entre 1995 et 2005.⁵ L'aide aux populations locales est également fournie par l'intermédiaire du projet Réduction des risques de catastrophes et adaptation au changement climatique,⁶

qui offrent des formations aux gouvernements locaux afin d'anticiper les effets néfastes des conditions climatiques extrêmes.⁷

Malgré ces développements encourageants, la mauvaise réponse qui a suivi le passage du typhon Ketsana a montré clairement que les préparations pour le changement climatique sont insuffisantes : des milliers de personnes restèrent bloquées sur les toits des maisons pendant des heures sans nourriture, eau ni protection ; des gens furent emportés par les flots ; enfin, il y avait trop peu de bateaux et camions amphibies pour secourir plusieurs milliers de personnes.⁸ À Marikina, la ville la plus touchée, seuls deux canots pneumatiques étaient disponibles pour les opérations de sauvetage.⁹ De telles expériences montrent que le pays est mal préparé et dispose de peu de ressources pour faire face à des phénomènes climatiques extrêmes. Dans les zones où sont uniquement développées des infrastructures pour la gestion des risques de catastrophes, on estime que les nations de l'Asie du Sud-Est devraient réserver un budget équivalent à 5 à 6 % de leur PIB, au lieu des 2 à 3 % actuels. Avec des difficultés en matière de ressources, il sera difficile de combler cet écart, particulièrement en étant confronté à l'augmentation des conditions climatiques extrêmes à la suite du changement climatique.¹⁰

Comme partout dans le monde, une majeure partie de ce qui est exigé pour l'adaptation aux Philippines est lié aux nouvelles infrastructures résistantes au changement climatique qui résisteront à l'épreuve des futurs typhons et inondations – un secteur particulièrement exposé à la corruption.¹¹ En 2008, le Département des travaux publics et des autoroutes a signalé avoir achevé 1189 projets de contrôle des inondations pour un montant de 4 655 pesos philippins (environ 105,9 millions USD) ce qui porte le nombre total des projets de contrôle des inondations à 9 796 depuis 2001.¹² Cependant, de nombreux projets réellement nécessaires n'ont pas encore commencé ou ont été considérablement retardés.

Le Département des travaux publics et des autoroutes devait débiter le projet d'Amélioration de la rivière Pasig-Marikina en 2007, d'un budget de 14 millions USD, mais trois ans plus tard, en 2010, il n'a toujours pas été mis en œuvre. De la même manière, le Projet de mise en place d'un Système de contrôle des inondations et de drainage de la zone de Kamanava au Nord-est de la métropole de Manille, pour un montant de 15 millions USD, a également été retardé à cause de problèmes de compensation « de priorité ».¹³

Les projets qui sont terminés souffrent souvent de négligence, car les fonctionnaires ne parviennent pas à entretenir les installations essentielles pour la gestion des risques de catastrophe. Le Système efficace de contrôle des inondations, un projet d'une valeur de 1,1 milliard de pesos philippins (environ 25 millions USD), financé par un

prêt d'origine japonaise, aurait échoué à cause d'une négligence de l'Autorité de développement de la métropole de Manille.¹⁴ Le président de l'autorité a nié les allégations, déclarant que l'équipement était « opérationnel » mais « obsolète ».¹⁵

De nombreux projets qui sont construits augmentent les dangers au lieu de les diminuer. La corruption lors de l'octroi des permis et des licences signifie que ces derniers peuvent être délivrés pour la construction de bâtiments qui ne respectent pas les codes de zonage et de construction. Dans les cas de Marikina et Cainta, le niveau de crue était de 17 mètres au-dessus du niveau de la mer, mais un projet de développement territorial, qui a dû passer par 32 signataires avant d'être approuvé, a autorisé une construction d'à peine 9 mètres.¹⁶

Quand de telles règles de construction sont bafouées, les populations deviennent encore plus vulnérables aux conditions climatiques extrêmes. Cela peut causer encore plus de dégâts si, lorsqu'une catastrophe survient, les situations ne sont pas correctement gérées. Alors que des gens mouraient dans le typhon Ketsana, le gouvernement déclarait une situation de catastrophe naturelle, même dans des zones qui n'étaient pas touchées par la catastrophe.¹⁷ Cela fut prolongé d'un an et un budget supplémentaire de 10 millions de pesos philippins fut accordé. Cela a cependant suscité des soupçons car certains estiment que la période prolongée conduirait à un jonglage avec les fonds et au contournement des lois en vigueur pour les marchés publics ; en effet, on ne sait pas exactement comment la taxe sur les divertissements, qui a été assignée au contrôle des inondations, a été dépensée.¹⁸

Comme le montre les cas ci-dessus, la corruption peut potentiellement nuire aux efforts d'adaptation. Le fait que le gouvernement puisse accéder aux fonds de manière inhabituelle, plus les scandales de corruption qu'il a récemment connus,¹⁹ peuvent être des raisons expliquant pourquoi les stratégies d'adaptation au changement climatique se sont révélées inadéquates. Il semble peut-être vrai qu'« il existe un facteur entravant les efforts du gouvernement et l'empêchant d'apporter de l'aide aux victimes et d'améliorer la préparation de la nation aux catastrophes, ce facteur est : la méfiance publique. Cette méfiance est alimentée par des soupçons insinuant que les fonds réservés à l'atténuation des effets des catastrophes et à l'amélioration des infrastructures de contrôle des inondations pourraient bien terminer dans les poches des personnes corrompues ou dans les budgets de campagne des potentiels candidats aux élections de 2010 ».²⁰

Notes

1. Segundo Romero, maître de conférence de l'université De La Salle et Aileen Laus, The Asia Foundation – Philippines

2. Inquirer.net (Philippines), « Conditions still critical for RP typhoon victims – UN », 26 novembre 2009.
3. Jerry Velasquez est le coordonnateur principal de la Stratégie internationale des Nations Unies pour la réduction des catastrophes naturelles. Le Typhon Pepeng a frappé les Philippines à la fin de l'année 2009. Voir Stephen de Tarczynski, « Guarded optimism for new climate change law », *Global Issues*, 10 novembre 2009, à l'adresse www.globalissues.org/news/2009/11/09/3444.
4. Ibid.
5. *Philippine Star*, « Albay bags "Galing Pook" for disaster management », 12 février 2009.
6. Le projet est financé et mis en œuvre par le National Economic and Development Authority (Autorité nationale économique et de développement – NEDA), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Agence australienne pour le développement international (AusAID).
7. Ce projet disposait d'un budget de 107,89 millions de pesos philippins (environ 2,5 millions USD). Voir Joel Escovilla, « Disaster risk reduction efforts started », *Business World Online*, 23 novembre 2009.
8. *Philippine Daily Inquirer*, « Ondoy exposed flaws in gov't disaster system », 10 septembre 2009.
9. *Philippine Daily Inquirer*, « Survivors seethe with anger », 28 septembre 2009.
10. Ishaan Tharoor, « The Manila floods: why wasn't the city prepared? », Time.com, 29 septembre 2009.
11. Voir James Lewis, section 5.3 du présent volume.
12. Lynda B. Valencia, « Driving development through progressive public works projects », Positive News Media, 28 décembre 2009, à l'adresse http://positivenewsmedia.net/am2/publish/Main_News_1/Driving_development_through_progressive_public_works_projects.shtml.
13. Voir Shay Cullen, « The Scourge of Climate Change », *Impact*, vol. 43 (2009), p. 11.
14. Aries Rufo, « P1-B flood warning system wasted due to neglect », aBS-CDNnews.com, 7 octobre 2009.
15. *Philippine Daily Inquirer*, « MMDA: flood control system working: operational but obsolete P1.1-B equipment », 11 octobre 2009.
16. Ador Paglinawan, « Paradox's tell all: typhoon-caused deaths and destruction were not God's acts but were results of criminal negligence », Mabuhay Radio (Philippines), 25 octobre 2009.
17. *Philippine Star*, « Hindrance to disaster preparedness », 8 octobre 2009.
18. Ibid.
19. Le contrôle excessif dont dispose le pouvoir exécutif sur les finances du pays, sans surveillance adéquate, a conduit à des hauts niveaux de corruption. À la différence du trésor public corrompu, qui s'élevait en moyenne à 8 milliards de pesos philippins entre 2004 et 2008, les appropriations sous le contrôle du Président en 2009 totalisaient jusqu'à 224,44 milliards de pesos philippins, soit l'équivalent de 16 % du budget national. Voir Philip Tubeza, « Graft due to Palace "holding power of purse" », Inquirer.net (Philippines), 21 mai 2009.
20. *Philippine Star*, 8 octobre 2009.

5.4

Perturber des vies

Migrations climatiques et corruption

Ingrid Boas et Rebecca Dobson¹

Alors que le changement climatique est devenu une des caractéristiques qui défini la politique mondiale du 21^e siècle, les délibérations internationales ont commencé à se concentrer sur l'adaptation : trouver des méthodes pour accroître la résistance et réduire la vulnérabilité au changement climatique. La corruption est un facteur qui pourrait aggraver les impacts du changement climatique et affecter négativement les stratégies d'adaptation. Les effets négatifs de la corruption sur le développement sont connus depuis longtemps : la corruption souligne l'importance de tout un ensemble de problèmes socio-économiques, aggrave l'instabilité politique, affaiblit les capacités de gouvernance, l'efficacité politique et l'application des lois et détourne les ressources financières.² Puisque la corruption n'a pas été examinée en détail en relation avec le changement climatique, cette section contribue à l'analyse des risques de corruption dans les stratégies d'adaptation, en étudiant le cas des migrations climatiques – ce qui constitue une importante illustration, dans la mesure où il est probable que la migration devienne une stratégie d'adaptation inévitable pour beaucoup de personnes après que les autres formes d'adaptation ont échoué.³

Les effets du changement climatique et le rôle de la corruption – l'exemple de la migration

L'impact des changements climatiques dépendra de la capacité des gouvernements et des populations à s'adapter aux changements, tels que la sécheresse, les inondations et la désertification.⁴ Dans certaines régions, ces changements auront un effet sur l'abondance des ressources. On estime qu'avec une augmentation de 1 à 2 °C de la température, 800 à 1 800 millions de personnes supplémentaires pourraient être exposées à un stress hydrique d'ici à 2085.⁵ De plus, l'élévation du niveau de la mer

pourrait menacer des millions de personnes vivant dans des régions côtières – une menace qui est aujourd’hui ressentie dans les petits États insulaires telles que les Maldives.⁶ Bien que l’ampleur de ces effets sur les communautés humaines reste incertaine, il est clair que « le changement climatique touchera les éléments fondamentaux de la vie de nombreuses personnes sur la planète - l’accès à l’eau, la production alimentaire, la santé et l’environnement ».⁷

Le changement climatique qui mène à la pénurie des ressources peut potentiellement déclencher des effets d’entraînement sur d’autres secteurs. Cela pourrait entraîner l’augmentation des inégalités ; de la précarité et de l’anarchie ; la possibilité de conflits violents ; et des déplacements de population à grande échelle.⁸ L’Agence des Nations unies pour les réfugiés (HCNUR) a souligné le lien entre le changement climatique et la migration, reconnaissant que le changement climatique est l’un des « plus grands moteurs » des déplacements futurs.⁹ On estime que, d’ici à 2050, 200 millions de personnes, venant principalement du Sud, seront obligées de quitter leur foyer à cause du changement climatique.¹⁰ Ces estimations font toujours l’objet de débats car de nombreuses personnes déclarent que ces chiffres sont excessivement pessimistes,¹¹ particulièrement parce qu’ils se basent sur des projections climatiques et tendent à ne pas inclure dans leurs calculs la capacité d’adaptation des populations. Il est également important de noter que la migration est un phénomène dû à plusieurs facteurs d’attraction et de répulsion qui ne sont pas toujours liés au changement climatique.¹² Toutefois, l’association d’influences économiques, sociales, et écologiques sur les schémas migratoires risque d’être profondément façonnée par le changement climatique.

Lorsque l’on considère les processus socio-économiques entourant l’exode des réfugiés climatiques, il est notable que de nombreux pays qui sont vulnérables à la migration climatique sont aussi les pays qui connaissent des problèmes liés à la corruption. Les principales zones sensibles à la migration climatique se situent en Afrique et en Asie, et plus particulièrement en Afrique subsaharienne, ainsi qu’en Asie du Sud et de l’Est.¹³ Celles-ci sont également des zones qui ont obtenu un mauvais score au regard de l’Indice de perception de la corruption de Transparency International et qui sont susceptibles d’affronter divers problèmes de gouvernance.¹⁴ De plus, avec les pressions accrues du changement climatique et de l’inégalité et de la précarité que cela peut entraîner, il existe un grand risque potentiel de corruption. Par exemple, un rapport récent sur le changement climatique et les conflits a souligné comment, en temps de pénurie, les ressources peuvent être expropriées aux dépens des communautés marginalisées.¹⁵

Migrations climatiques : un nouveau défi de gouvernance ?

La gouvernance de la migration climatique au niveau mondial est faible car il n'existe pas au jour d'aujourd'hui de mécanisme international solide pour s'occuper efficacement des réfugiés climatiques.¹⁶ De plus, différents types de mesures de gouvernance peuvent être exigés selon que les réfugiés climatiques se déplacent au sein de leur pays d'origine ou qu'ils passent des frontières internationales, qu'ils déménagent à cause de l'évolution lente du changement climatique ou qu'ils soient forcés de déménager à cause de catastrophes naturelles.¹⁷ De plus, puisqu'aucun mécanisme de gouvernance solide n'a été créé jusqu'à présent pour aider les réfugiés climatiques, et que les normes actuelles en matière des droits de l'homme et des réfugiés varient considérablement selon la source et le type de déplacement, « de nombreuses victimes du changement climatique [sont laissées] sans protection et vulnérables aux abus ».¹⁸

La corruption peut aggraver une situation déjà délicate, concernant la réponse à la migration climatique et la création de besoins gouvernementaux supplémentaires. La migration climatique et la corruption interagissent de façon complexe. Tout d'abord, la corruption peut être un facteur aggravant, forçant des populations à migrer suite à l'appropriation de leurs ressources par les élites.¹⁹ Ensuite, les mesures d'adaptation peuvent être rendues inefficaces à la suite d'activités corrompues, directement, par le possible détournement des fonds destinés au développement, ou indirectement, lorsque l'application des lois nationales, la volonté politique et les systèmes réglementaires sont faibles. C'est précisément ces derniers facteurs socio-économiques qui rendent les États vulnérables au changement climatique, ce qui entraîne une migration climatique, et les rend moins efficaces pour faire face à la migration. Enfin, le processus de migration climatique lui-même peut accroître les opportunités de corruption car les réfugiés climatiques peuvent devenir les victimes des activités corrompues lorsqu'ils se déplacent vers des environnements inconnus qui ont déjà leurs propres problèmes socio-économiques.

Les types de problèmes créés par la corruption dépendront également du type des schémas de migration car des circonstances différentes peuvent poser différentes sortes de problèmes et de possibilités en ce qui concerne la corruption. Le reste de cette contribution analyse des problèmes de corruption spécifiques à deux formes de migrations climatiques différentes, c'est-à-dire la migration et le déplacement interne, et la migration internationale.

Migration et déplacements internes

Le déplacement interne de grandes parties d'une population à cause du changement climatique peut causer de gros problèmes pour les gouvernements nationaux. À l'heure actuelle, lorsque des catastrophes naturelles surviennent, les gouvernements ont l'obligation de protéger leurs citoyens, de leur fournir des abris, des soins et d'aider les populations déplacées.²⁰ Les organismes d'aide et la communauté internationale partagent également des obligations liées à l'aide humanitaire.²¹ Une gestion efficace des migrations climatiques dépendra de la manière dont les gouvernements sont préparés à faire face aux effets du changement climatique et aux éventuelles migrations soudaines ou graduelles.

Si les populations sont déplacées de manière subite ou si la migration est mal gérée, alors la migration risque d'augmenter la vulnérabilité et l'exposition à la corruption. Par exemple, des points de contrôle peuvent être mis en place pour soutirer des pots-de-vin aux groupes vulnérables ; en Côte d'Ivoire, les populations fuyant le Nord, contrôlé par les rebelles, pour le Sud, contrôlé par le gouvernement, ont dû payer une somme allant de 40 à 60 USD²² – charge considérable pour des voyageurs pauvres. Des pots-de-vin peuvent également être extorqués sous prétexte de traitement des demandes de changement de lieu de résidence.²³ De plus, une fois installés, les migrants vivant dans les quartiers pauvres des villes peuvent affronter des « menaces d'évacuation, d'éviction et de recherche de rente de la part des fonctionnaires du gouvernement ».²⁴

Bien que les principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays²⁵ aient fait prendre conscience des besoins des personnes déplacées à l'intérieur d'un territoire, ils ne bénéficient toujours pas des mêmes droits que les réfugiés.²⁶ Par conséquent, seule la moitié des personnes déplacées à l'intérieur d'un territoire – leur nombre étant estimé à environ 26 millions en 2008 – bénéficient d'un soutien.²⁷ Les aides humanitaires peuvent être extrêmement politiques et « la souveraineté est souvent invoquée comme justification pour restreindre les efforts d'aides internationales ».²⁸ En 2007, des pays tels que le Soudan, le Myanmar et le Zimbabwe ont limité l'aide humanitaire destinée à près de 1,5 million de personnes.²⁹

L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a recommandé que les migrations et les déplacements ne soient pas oubliés dans les négociations internationales sur le changement climatique. L'organisation suggère le développement de « solutions intégrées qui lient les migrations et l'adaptation au changement climatique ».³⁰ Les programmes d'action nationaux pour l'adaptation (PANA), qui ont été réalisés par trente huit des pays les moins développés, indiquent que la

communauté travaillant sur l'adaptation au changement climatique prend conscience que le changement climatique pourrait inévitablement mener à des migrations à grande échelle, et que cela nécessite que le gouvernement planifie la relocalisation.³¹ Les PANA ne donnent toutefois pas beaucoup de détails sur la mise en œuvre de ces plans et les expériences des programmes de relocalisation passés suscitent des inquiétudes quant à l'efficacité de telles initiatives.³²

Les programmes de relocalisation, notamment des arrangements pour construire des abris, des habitations et des villages temporaires, ainsi que les programmes d'aide ou de compensation pour les populations relocalisées sont souvent mis en place dans un environnement de faible gouvernance et offrent des opportunités pour la corruption. De tels programmes peuvent entraîner le détournement des fonds. En outre, les procédures administratives entourant l'attribution des terres et les inscriptions peuvent être soumises à la corruption et au favoritisme. Au Kenya, où quelques 500 000 personnes ont fui leurs habitations après les violences qui ont suivi les élections en 2007-2008, les programmes de relocalisation du gouvernement ont été dégradés par la corruption, forçant 350 000 personnes à vivre dans des camps temporaires pendant de longues périodes.³³ On estime que sur les 2 milliards de shillings kényans (environ 28 millions USD) attribués à ces personnes déplacées à l'intérieur du pays, pas moins de 500 millions ont été « détournés ». ³⁴ De plus, les terres achetées par le gouvernement dans la vallée du Rift pour relocaliser ces personnes déplacées ont été vendues au « plus offrant ». ³⁵ Des scénarios semblables sont susceptibles de se produire dans des programmes gouvernementaux de relocalisation liés au changement climatique, à moins qu'ils ne soient planifiés et gouvernés de manière appropriée. Comme l'affirme Koko Warner, la relocalisation repose grandement sur l'aide internationale et gouvernementale, ³⁶ ce qui laisse les populations particulièrement vulnérables aux caprices des fonctionnaires corrompus.

La migration internationale

La protection des réfugiés climatiques est très limitée dans le droit international, dans la mesure où ils ne disposent pas du statut de réfugié dans le Convention de Genève de 1951, ni dans son Protocole de 1967. D'autres dispositions, telles que la Convention de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique et la Déclaration de Carthagène de 1984 sur les réfugiés, destinée aux réfugiés d'Amérique centrale, du Mexique et du Panama, traitent des réfugiés climatiques dans la mesure où ils étendent leurs attributions aux personnes touchées par des perturbations graves de l'« ordre publique », mais il est peu probable que ces textes soient suffisants pour inclure les victimes d'une évolution climatique lente,

telle que la sécheresse.³⁷ En effet, ces conventions n'étaient initialement pas destinées à ces populations, ce qui donne lieu à des incertitudes quant à savoir si les réfugiés climatiques peuvent être protégés de cette façon.³⁸ Les réfugiés climatiques peuvent aussi être éligibles au statut de protection temporaire. Par exemple, le Danemark offre l'asile humanitaire aux victimes de la sécheresse.³⁹ Il est cependant clair que ces exceptions sont plutôt limitées et appliquées à l'entière discrétion des pays, ce qui crée un système de législations fragmentées et de lacune du droit.⁴⁰

Au passage des frontières règnent les risques de corruption, et les bureaux d'immigration sont depuis longtemps considérés comme des hauts lieux de corruption. L'Indice de corruption de TI pour l'Afrique de l'Est de 2009 révèle que les départements de l'immigration au Kenya, en Ouganda et en Tanzanie sont considérés comme faisant partie des institutions les plus corrompues de la région.⁴¹ De manière générale, le *Rapport 2009 sur le développement humain* suggère que « un dédale de procédures et de régulations, souvent aggravé par la corruption, provoque des retards excessifs et augmente les coûts de départ ». ⁴² Lorsque les migrants passent les frontières sans papiers officiels, ils peuvent être considérés comme des « proies faciles par les fonctionnaires corrompus » qui cherchent à leur extorquer des pots-de-vin.⁴³ Le rapport souligne la manière dont la police peut « détruire ou refuser de reconnaître des documents afin de justifier une arrestation » en espérant pouvoir extorquer des pots-de-vin aux migrants.⁴⁴ De plus, lorsque les migrants sont rapatriés, les planifications peuvent être sujettes à la corruption. Cela peut entraîner des traitements inégalitaires ou des retards. Les victimes peuvent être forcées à payer des charges non officielles pour obtenir les documents de voyage appropriés ou être soumises à des risques semblables à ceux indiqués pour les programmes de relocalisation interne.

Des formes particulièrement pernicieuses de migrations internationales incluent le trafic de migrants⁴⁵ et la traite des êtres humains.⁴⁶ L'OIM indique que des millions de personnes sont illégalement forcées à traverser les frontières chaque année, « sous de faux prétextes » ou, prétendument, avec l'aide de fonctionnaires corrompus.⁴⁷ La vulnérabilité accrue à cause du changement climatique pourrait augmenter la prédominance de la traite comme du trafic, la corruption est donc un facteur clé pour comprendre chacun de ces processus.⁴⁸ Le secteur ne pourrait pas prospérer sans la complicité de fonctionnaires corrompus parmi les gardes frontières, dans les consulats ou la police, qui peuvent être impliqués activement en émettant de documents de voyage, ou en tolérant passivement les activités illégales.⁴⁹ En 2009, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD) a réalisé un sondage qui identifiait les éléments les plus vulnérables de la traite d'êtres humains dans la chaîne menant à la corruption. 65 % des personnes interrogées ont désigné les contrôles aux

frontières, l'immigration et les douanes, 50 % ont désigné l'application des lois et la police, 25 % ont désigné les organisations de la société civile comme étant les plus soumises à la corruption.⁵⁰

Le changement climatique pourrait accroître les motivations, la densité et la complexité de ces circuits illégaux, car cela peut rendre les activités de trafic et de traite des êtres humains très lucratives. Dans des situations dans lesquelles la gouvernance est faible, les réfugiés climatiques sont plus vulnérables à ces deux commerces. Une telle situation s'est produite au Bangladesh à la suite des inondations en 2007. Alors que les moyens de subsistance des familles furent détruits par les inondations, la promesse de travail temporaire fut saisie par les hommes qui devaient soutenir leur famille. Les réfugiés climatiques devinrent victimes de tortures et d'esclavage.⁵¹ Les femmes abandonnées furent laissées sans aucune ressource économique, et ne reçoivent pas les paiements que les hommes devaient ramener d'Inde. Par conséquent, elles devinrent vulnérables à la traite des êtres humains, au travail forcé ou à la prostitution.⁵²

Conclusion et recommandations

Si la migration n'est pas correctement gérée, certaines des prédictions les plus pessimistes concernant les déplacements, le trafic et la traite des êtres humains peuvent en effet devenir une réalité pour les personnes forcées à migrer à cause du changement climatique. La discussion ci-dessus illustre les risques de corruption inhérents aux différentes formes de déplacements et de migrations et montre que les formes nationales et internationales de gouvernance sont nettement insuffisantes pour faire face aux problèmes du changement climatique. Il est clair que, sans protection et mécanismes efficaces de responsabilité, la vulnérabilité à la corruption ainsi que les formes les plus extrêmes de migration, telles le trafic et la traite des êtres humains peuvent prospérer. Il est fondamental que les politiques nationales et internationales intègrent la migration comme une composante de programmes d'adaptation bien gouvernés.

Afin de faire face aux problèmes de la migration climatique de manière efficace et juste, les réfugiés climatiques ont besoin de reconnaissance légale, de soutien politique et d'aide financière.⁵³ Plutôt que d'élargir l'attribution du statut de réfugié, la nature particulière des réfugiés climatiques exige un régime unique, adapté à leurs besoins, soutenu et financé de manière adéquate par la communauté internationale.⁵⁴ Cela peut être réalisé par le biais d'un protocole s'ajoutant à la CCNUCC pour la reconnaissance, la protection et la relocalisation des réfugiés climatiques, tel que le suggèrent Frank Biermann et Ingrid Boas, ce qui comprendrait un mécanisme de

financement spécifique et un cadre général dans lequel l'action internationale pourrait être mise en place.⁵⁵

Au niveau institutionnel, ce protocole serait géré par un comité exécutif opérant sous l'autorité de la Conférence de Parties à la CCNUCC. Plutôt que d'offrir du soutien grâce à une aide post catastrophe, le protocole autoriserait des programmes de relocalisation organisés et planifiés bénévolement.⁵⁶ On considère que ces relocalisations ont largement lieu au sein des pays d'origine des populations touchées, mais bénéficient d'une aide internationale. Au niveau organisationnel, différentes agences internationales, telles que le UNHCR et le PNUD, seraient impliquées dans la gestion des programmes de relocalisation ; ils seraient responsables d'assurer que la Conférence des Parties à la CCNUCC permette de garantir une structure de gouvernance équilibrée et équitable.

Le protocole autoriserait un soutien financier venant de la communauté internationale, par le biais du fonds pour la protection et la relocalisation des réfugiés climatiques.⁵⁷ Ce fonds serait basé sur le principe des « responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives », garantissant que les pays développés assument la majeure partie des coûts. Dédié aux activités, ce fond permettrait de suivre plus facilement les donations et vérifier si les pays développés tiennent leurs engagements dans ce domaine.

En résumé, il existe un besoin urgent de recherche et d'action politique pour mettre l'accent sur la gouvernance de la migration climatique par le biais de mesures d'adaptation. Des progrès ont été réalisés dans le texte de négociation de la CCNUCC à Cancún en 2010, grâce à l'intégration d'un paragraphe sur le relogement des migrants du changement climatique.⁵⁸ En ce début de négociation, il est capital que la gouvernance et les risques de corruption soient connus et inclus dans les plans politiques. Nous ne pouvons tout simplement pas faire face à la migration climatique de manière efficace et humaine sans lutter contre la corruption.

Notes

1. Ingrid Boas est une étudiante en doctorat à l'université du Kent et une chercheuse invitée au Département de l'analyse des politiques environnementales de l'Institut pour les études environnementales à l'Université libre d'Amsterdam. Rebecca Dodson travaille pour le secrétariat de TI à Berlin.
2. Robert Smith et Mathew Walpole, « Should Conservationists Pay More Attention to Corruption? », *Oryx*, vol. 39 (2005), pp. 251–256 ; et Conseil consultatif allemand sur le changement global, *World in Transition: Climate Change as a Security Risk* (London: Earthscan, 2007), p. 43.

3. Il est important de souligner que la migration peut être considérée « non seulement comme l'un des problèmes, mais également comme l'une des solutions pour résoudre les problèmes posés par le changement climatique » : Philippe Boncour (2008).
4. Voir la discussion dans Frank Biermann et Ingrid Boas, « Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees », *Global Environmental Politics*, vol. 10 (2010), pp. 60–88, pp. 67.
5. Rachel Warren et al., *Understanding the Regional Impacts of Climate Change: Working Paper n° 90* (Norwich: Tyndall Centre for Climate Change Research, 2006), ch. 2. Il est important de souligner que, dans ces conditions, entre 2 074 et 2 239 millions de personnes connaîtront une augmentation du ruissellement. Néanmoins, « ce ruissellement supplémentaire augmentera probablement les risques d'inondation et, parce que cela se produirait durant la saison des pluies, en l'absence de stockage, cela ne réduirait pas les pénuries qui surviennent durant la saison sèche » (Warren et al., 2006, p. 16).
6. Reuters (UK), « For Maldives, climate deal is a survival issue », 28 novembre 2009.
7. Nicholas Stern, *The Economics of Climate Change (The Stern Review)* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), ch. 3.5, p. 56.
8. Conseil consultatif allemand sur le changement global (2007).
9. Voir HCNUR, « Climate change could become the biggest driver of displacement: UNHCR chief », 16 décembre 2009, à l'adresse www.unhcr.org/4b2910239.html.
10. Norman Myers, « Environmental Refugees: A Growing Phenomenon of the 21st Century », *Philosophical Transactions of the Royal Society: Biological Sciences*, vol. 357 (2002), pp. 609–613 ; voir également la discussion dans Stern (2006, ch. 3.5).
11. Voir Richard Black, *Environmental Refugees: Myth or Reality?*, New Issues in Refugee Research Working Paper n° 34 (Geneva: UNHCR, 2001) ; Stephen Castles, *Environmental Change and Forced Migration: Making Sense of the Debate*, New Issues in Refugee Research Working Paper n° 70 (Geneva: UNHCR, 2002). Norman Myers et Jennifer Kent ont proposé un chiffre pour comptabiliser les réfugiés environnementaux, en se basant sur des scénarios de population, les zones vulnérables, etc. Comme l'affirme Stephen Castles cependant, ils ont fourni cette donnée sans « chiffres sur les personnes qui ont réellement été déplacées à cause de ces problèmes. À la place, la fuite semble être un simple "bon sens" – si le niveau de la mer s'élève, ou si les forêts disparaissent, il semble évident que les populations devront partir » (Castles, 2002, p. 3). En revanche, cette étude propose une base sur laquelle il est possible de s'appuyer. À cet égard, *The Stern Review* affirme que la prédiction de Myers et Kent déclarant que de 150 à 200 millions de réfugiés environnementaux « n'ont pas été rigoureusement testés, mais cela reste conforme avec la preuve présentée dans ce chapitre montrant qu'à cause du changement climatique, des centaines de millions de personnes supplémentaires manqueraient de suffisamment d'eau et de nourriture pour survivre et seraient menacées par des dangereuses inondations et l'augmentation des maladies » (Stern, 2006, p.77).
12. Black (2001), p.13.
13. Conseil consultatif allemand sur le changement global (2007), p. 163. Voir également Biermann et Boas (2010), p. 69.
14. Par exemple, ils obtiennent un score entre 1,5 et 3,6 sur l'échelle de 1 à 10 de l'Indice 2009 de perception de la corruption (10 signifiant que le pays est perçu comme « très intègre ») : voir www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009.
15. Jennifer Smith, *The Rough Guide to Climate Change and Conflict* (London: CAFOD, 2008).

16. Voir la discussion dans Biermann et Boas (2010) ; voir également : Frank Biermann et Ingrid Boas, « Global Adaptation Governance: Setting the Stage », dans Frank Biermann et al. (eds), *Global Climate Governance beyond 2012: Architecture, Agency and Adaptation* (Cambridge, Cambridge University Press, 2010), pp. 223–234.
17. Michelle Leighton, « Climate Change and Migration: Key Issues for Legal Protection of Migrants and Displaced Persons » (Washington, DC: German Marshall Fund of the United States, 2010) ; Koko Warner, « Global Environmental Change and Migration: Governance Challenges », *Global Environmental Change*, vol. 20 (2010), pp. 402–413.
18. Leighton (2010).
19. Smith (2008).
20. Leighton (2010), p.1.
21. Ibid. Voir Roslyn Hees, section 5.5 du présent volume.
22. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Human Development Report 2009: Overcoming Barriers: Human Mobility and Development* (New York: Palgrave Macmillan, 2009), p. 40.
23. Ibid.
24. Ibid.
25. Voir www.idpguidingprinciples.org.
26. PNUD (2009), p. 63.
27. Ibid.
28. Ibid.
29. Ibid. Le rapport estime le nombre à environ 500 000 personnes dans chacun des pays.
30. William Lacy Swing, Directeur général d'OIM, dans un discours prononcé lors d'un évènement parallèle, « Climate Adaptation Continuum, Migration and Displacement: Copenhagen and Beyond », COP 15, 16 décembre 2009.
31. Susan Martin, *Climate Change, Migration and Adaptation* (Washington, DC: German Marshall Fund of the United States, 2010).
32. Ibid.
33. Andrew Teyie, « IDPs top 2009 list of shame », AllAfrica.com (Île Maurice), 5 janvier 2010.
34. Ibid.
35. Phillip Ngunjiri, « Want a piece of IDP land? That will be US\$866 only », AllAfrica.com (Île Maurices), 28 décembre 2009.
36. Warner (2010), p. 406.
37. Leighton (2010).
38. Biermann et Boas (2010) : « Preparing for a Warmer World », p. 73.
39. Leighton (2010).
40. Ibid.
41. L'impact de la corruption est la proportion de ceux qui signalent avoir interagi avec une organisation particulière et qui ont obtenu un service après avoir payé le pot-de-vin qui leur avait été demandé au cours des 12 derniers mois précédents. Voir TI, « East African Bribery Index 2009 », TI Kenya.
42. PNUD (2009), p. 40.
43. Ibid, p.61.
44. Ibid.
45. ONU, *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime* (New York: UN, 2000).

46. ONU, *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime* (New York: UN, 2000).
47. OIM, *In Pursuit of the Southern Dream: Victims of Necessity: Assessment of the Irregular Movement of Men from East Africa and the Horn to South Africa* (Geneva: IOM, 2009).
48. Voir Sheldon Zhang et Samuel Pineda, « Corruption as a Causal Factor in Human Trafficking », dans Dina Siegel et Hans Nelen (eds), *Organized Crime: Culture, Markets and Policies* (Berlin: Springer, 2008), pp. 41–55.
49. Ibid.
50. Anti-Slavery International, TI et UNODC, *The Role of Corruption in Trafficking in Persons* (London: Anti-Slavery International, 2009).
51. Alice Poncelet, « Bangladesh Case-Study Report: “The Land of Mad Rivers” », dans *Environmental Change and Forced Migration (EACH-FOR)* (Brussels: European Commission, 2009), pp. 19–20.
52. Ibid.
53. Biermann et Boas (2010) : « Preparing for a Warmer World »).
54. Ibid.
55. Ibid.
56. Ibid.
57. Ibid.
58. CCNUCC (2010) « Résultat du Groupe de travail spécial de l’action concertée à long terme au titre de la Convention », 16^{ème} Conférence des Parties, Cancún, Mexique, du 29 novembre au 10 décembre, paragraphe 14(f).

5.4.1

Le pillage des forêts du Kenya

Réinstaller les migrants et tenir les bûcherons pour responsables

Sheila Masinde et Lisa Karanja¹

Les questions liées aux forêts n'ont jamais autant fait les gros titres qu'en 2009. La destruction de 400 000 hectares (ha) du complexe forestier de Mau au cœur de la vallée du Rift au Kenya a contribué à sensibiliser le public sur la question de la déforestation, de la dégradation environnementale et de la protection. Le Groupe de travail sur la foresterie du Kenya a estimé que le Kenya était sur le point de perdre 24 milliards de shillings kényan (sh) (environ 300 millions USD) chaque année à cause du tourisme, de l'industrie du thé et du secteur de l'énergie, si la déforestation continuait au rythme actuel.² En 1963, la forêt couvrait 10 % du Kenya, et seulement 1,7 % en 2006.³

La destruction des forêts, telles que la Forêt Mau, par la culture sur brûlis fait que des forêts qui étaient auparavant denses, vertes et riches, sont maintenant étouffées avec des terres desséchées et des souches d'arbres. Ces forêts constituent la base de la récupération de l'eau au Kenya; leur destruction augmente les pressions sur une population en proie à la famine et à la pénurie d'eau et d'énergie. La destruction des forêts a également des impacts sur le changement climatique, en ce qui concerne son atténuation et l'adaptation au changement climatique. Les forêts sont importantes pour protéger la diversité écologique, réguler les schémas climatiques et agir comme puits de carbone : Wangari Matthai, lauréate d'un prix Nobel a

indiqué que 20 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) sont dues à la déforestation et à la destruction des forêts.⁴

La vitesse de la déforestation au Kenya a augmenté de façon vertigineuse au cours de trois dernières décennies, entraînant des conséquences sur l'amputation des forêts, à cause de l'exploitation forestière, notamment la production de charbon de bois, la récolte des produits forestiers, les incendies de culture ou de forêt sont tous en augmentation.⁵ Un rapport publié par le Service forestier du Kenya en 2007 indique que ceci est provoqué par le manque de ressources des gardes forestiers du Ministère des forêts, qui sont donc incapables de gérer les forêts efficacement, ou par « des abus de fonction, des manquements au devoir et/ de la corruption ».⁶ Une gouvernance faible a rendu difficile la réponse à la déforestation en termes d'émission irrégulière de permis d'exploitation forestière, et a encouragé des pots-de-vin pour renoncer à des arrestations ou des poursuites à la suite d'infractions forestières, et la répartition illégale des terres par des fonctionnaires pour rembourser ou obtenir des faveurs politiques.⁷

L'essentiel du problème de la déforestation au Kenya, précipité par l'attribution de terres, est le résultat de la tension entre la nécessité de conserver les forêts et, en même temps, le besoin de garantir que les migrants s'installant sur

la terre soient traités justement et équitablement. Parmi les facteurs humains provoquant la destruction des forêts, on trouve la pauvreté, des conditions de vie non viables, le manque de terre et les poussées démographiques dans les zones entourant les réserves forestières. Des gouvernements successifs ont découpé les forêts pour essayer d'accueillir les communautés vivant près des surfaces boisées, mais ces efforts ont été accompagnés par des attributions illégitimes de terres.⁸

Le gouvernement a mis en place une Commission d'enquête sur l'Attributions légale/illégal des terres au Kenya, qui a publié un rapport en 2004.⁹ Le président de la commission, Paul Nding'u, a suggéré que l'appropriation de la Forêt Mau avait commencé comme un réel effort pour installer les membres sans terre de la communauté Ogiek, mais qu'au cours du processus d'attribution des terres pour ces installations « la corruption s'est immiscée ».¹⁰ Par exemple, au lieu de découper comme convenu 20 000 ha pour les attribuer à la communauté Ogiek, les fonctionnaires publics ont pris environ 10 000 ha et ont attribué le reste « à eux-mêmes ainsi qu'à d'autres individus influents du gouvernement ».¹¹

Il est clair que l'épuisement massif des forêts du Kenya pourrait annoncer une catastrophe environnementale pour un pays qui doit faire face aux effets du changement climatique. En revanche ce qui n'est pas si clair est la manière de

protéger la forêt, d'empêcher les exploitations forestières illégales et de garantir que ce processus n'est également pas compromis par la corruption. La relocalisation des communautés vulnérables, qui considèrent les terres sur lesquelles elles habitent comme les leurs, est une préoccupation spéciale étant donné que, entre 2004 et 2006, on estime que plus de 100 000 personnes ont été expulsées de force de leur habitation dans les zones forestières du Kenya.¹² Le manque de confiance a encore augmenté en août 2009 lorsque le Service forestier du Kenya a émis un avis d'expulsion sous 14 jours pour les personnes vivant dans la forêt Mau,¹³ qui fut ensuite annulé par le premier ministre Raila Odinga au bout de quelques jours seulement.¹⁴

Des débats sur la relocalisation des habitants de la forêt Mau ont été affectés par des menaces politiques et tribales mais les leaders de la vallée du Rift ont campé sur leurs positions, exigeant que leurs électeurs ne soient pas expulsés sans avoir obtenu des réparations adéquates.¹⁵ La question pour le gouvernement est maintenant de déterminer les personnes qui ont des réclamations valides et qui peuvent réclamer un dédommagement. De plus, une fois que les expulsions et les relocalisations auront eu lieu, il faudra garantir que la législation forestière soit

appliquée pour empêcher que la situation ne revienne à l'état actuel.¹⁶

En septembre 2009, dans un effort pour protéger la forêt, le gouvernement a lancé un appel pour sauver le complexe forestier de Mau.¹⁷ Le Secrétariat de coordination provisoire, mis en place pour mettre en œuvre les recommandations du Groupe de travail de la forêt Mau, a rédigé un plan d'intervention de 10 points, qui comprend la création de cadres institutionnels.¹⁸ Le plan traite du déménagement et de l'installation des communautés, et a pour objectif de les aider « à s'adapter à leurs nouvelles habitations », et appelle à la « restauration et la replantation des sites dégradés ».¹⁹

Il faudra des années pour reconstruire les forêts épuisées du Kenya afin qu'elles retrouvent leur splendeur d'autrefois. Si les kenyans doivent être protégés des assauts du changement climatique, en évitant les pénuries d'eau encore plus dures que de par le passé, et en même temps jouer leur rôle dans l'atténuation de la progression du changement climatique, la réhabilitation des forêts du Kenya est la réponse ; et cela marchera uniquement si le processus est dénué de toute corruption.

Notes

1. Sheila Masinde et Lisa Karanja travaillent pour Transparency International Kenya.
2. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), « Forest fires destroy Kenya's key water catchments », communiqué de presse, 25 mars 2009.
3. UNESCO, « Fighting desertification in Kenya, one tree at a time », *Courier*, 3, 2006.
4. Voir www.greenbeltmovement.org/a.php?id=431.
5. Winston Mathu, *Forest Law Enforcement and Governance in Kenya* (Nairobi: Kenya Forest Service, 2007), p. 6.
6. Ibid.
7. Ibid., p. 17.
8. James Makori, « Mau Compensation: The Corruption and Land Politics in Kenya », *Adili* n° 116 (2010), pp. 1–4.
9. République du Kenya, *Report of the Commission of Inquiry into the Illegal/Irregular Allocation of Public Land* (Nairobi: Government Printer, 2004).
10. *Sunday Nation* (Kenya), « How grabbing of forest land started », sur African News Online, 31 juillet 2009.
11. Ibid.
12. Amnesty International, *Nowhere to Go: Forced Evictions in Mau Forest* (London: Amnesty International, 2007), citant le Centre sur le droit au logement et les expulsions (COHRE) et Hakijamii, « Forest Evictions: A Way Forward », *Kenya Housing Rights Update*, août 2006. Le nombre total d'expulsions est contesté et aucun chiffre précis n'est disponible.
13. *Sunday Nation* (Kenya), « Rift Valley MPs' fury on new Mau deadline », 25 août 2009.
14. *Sunday Nation* (Kenya), « Kenya PM tells Mau settlers to ignore quit notice », 26 août 2009.
15. *Daily Nation* (Kenya), « Raila softens stance on Rift Valley "rebels" », 16 août 2009.
16. En dehors du Forest Act (2005), le Kenya dispose de plus de 77 statuts se rapportant à la forêt. Cela inclut le Projet politique d'utilisation des terres, l'Environmental Management and Conservation Act (Loi sur la conservation et la gestion de l'environnement) (1999), le Wildlife Act 1976 (Loi sur la conservation et la gestion de la faune sauvage) et la Politique sur l'agriculture/l'alimentation nationale (Sessional Paper n° 2, 1994).
17. Environment News Service (US), « Kenya seeks millions to save Mau Forest, avert water crisis », 14 septembre 2009.
18. Ibid.
19. Ibid.

5.4.2

Adaptation au changement climatique et l'intégrité de l'eau

Un problème mondial pour répondre aux réalités locales

Grit Martinez et Teun Bastemeijer¹

« L'adaptation au changement climatique *et* l'eau sont étroitement liés » : c'est ce qu'affirme le consortium du Programme coopératif sur l'eau et le climat (PCEC), le Conseil mondial de l'eau (CME) et l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN).² Des changements climatiques peuvent être très clairement observés par des situations de stress hydrique et de pénuries touchant plusieurs secteurs et régions. La vulnérabilité à ces impacts n'est pas partagée équitablement ; souvent, les personnes les plus touchées par le changement climatique sont celles qui disposent de moins de moyens pour y faire face.³ À ce titre, il est essentiel de mettre l'accent sur l'eau en tant que composante nécessaire à toutes les mesures d'adaptation, particulièrement dans les pays en développement, où le faible niveau de résistance aux effets du changement climatique signifie des risques plus élevés pour les populations et pour l'économie.

Le changement climatique interagit avec d'autres phénomènes politiques, sociaux et environnementaux, et avec ces tensions multiples, telles que la croissance démographique et l'utilisation non durable des terres et des ressources naturelles. Tous ces éléments associés augmentent la pénurie de l'eau et les dégâts en cas de phénomènes climatiques extrêmes. Par exemple, on estime que, d'ici à 2020, entre 75 et 250 millions de personnes vivant en Afrique, seront exposées au stress hydrique à cause du changement climatique.⁴

D'aucuns ont l'impression que les mesures d'adaptation ne prennent pas suffisamment l'eau en considération dans les « plans nationaux ou dans les portefeuilles d'investissement internationaux ». ⁵ Cependant, l'eau est un thème important dans les Programmes d'action nationaux d'adaptation (PANA) développés par les pays les moins développés dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC). Une analyse des domaines couverts par les PANA a révélé que 13 % sont liés aux ressources en eau et 9 % traitent des zones côtières et des écosystèmes marins. ⁶ Il persiste des craintes cependant que les PANA n'aient pas adopté « une approche plus globale aux réponses d'adaptation dans le secteur de l'eau et son développement ». ⁷

Bien que le changement climatique contribue à l'augmentation du stress hydrique, la pénurie dans le secteur de l'eau est largement causée par une gouvernance faible et l'absence de cadres de régulation et d'application des lois. On estime que la corruption va augmenter le coût de l'achèvement de l'Objectif du millénaire pour le développement des Nations Unies de 48 milliards USD en ce qui concerne l'eau et l'assainissement. ⁸ Dans ce contexte, un élément important pour tous les efforts d'adaptation serait la promotion de l'intégrité de l'eau à tous les niveaux. Le cas étudié ci-dessous, qui examine l'intégration de l'eau et les activités d'adaptation, servira de test décisif pour répondre aux risques de corruption dans les stratégies de mise en œuvre au niveau national.

Une approche spécifique selon les pays : problèmes d'adaptation et d'eau au Bangladesh

Le Bangladesh se situe en première ligne du changement climatique, mais connaît une baisse de ses vulnérabilités car l'eau est maintenant une des plus importantes priorités. ⁹ Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a classé le Bangladesh comme le pays le plus exposé aux cyclones tropicaux et le sixième pays le plus exposé aux inondations. ¹⁰ Sa grande vulnérabilité a été reconnu par la CCNUCC ¹¹ et se situe en bonne place dans le programme du gouvernement du Bangladesh. ¹²

En 2005, le gouvernement du Bangladesh a terminé son PANA. Sur les 15 projets signalés comme urgents dans le rapport final, neuf d'entre eux étaient directement liés à l'eau. ¹³ La Stratégie et le plan d'action en matière de changements climatiques du Bangladesh, ¹⁴ préparés à la suite d'une vaste consultation, reconnaissent que l'eau est un composant essentiel des dangers que le pays est susceptible d'affronter à la suite du changement climatique. ¹⁵ On estime que quelques 500 millions USD seront nécessaires durant les deux premières années pour renforcer la gestion des catastrophes,

la recherche et la gestion des connaissances, le renforcement des capacités et la sensibilisation et les investissements urgents dans la construction d'abris en cas de cyclone et des programmes de drainage sélectionnés.¹⁶

En juin 2010, le gouvernement du Bangladesh et les partenaires en matière de développement sont parvenus à un accord pour établir un fonds national pour la résistance au changement climatique. Les partenaires pour le développement offriront une contribution initiale de 100 millions USD.¹⁷ Ce fonds sera géré et mis en œuvre par le gouvernement avec la participation de partenaires pour le développement et de la société civile.¹⁸ La participation de la Banque mondiale, en ce qui concerne l'offre de « soutien technique pour la mise en œuvre », vise à « permettre de garantir que les exigences de vérification préalable sont satisfaites ».¹⁹

Il semble que le Bangladesh prend sérieusement en compte le changement climatique et son lien avec l'eau, et qu'il existe des protections en place pour assurer une bonne gouvernance des fonds. Cela est cependant probablement insuffisant, car la corruption est profondément enracinée dans la société et touche particulièrement le secteur de l'eau. En facilitant le soutien proposé par WIN (*Water Integrity Network*), un groupe de base réunissant des organisations a récemment lancé l'Initiative sur l'intégrité de l'eau au Bangladesh (BAWIN)²⁰ dont l'un des domaines prioritaires consiste à explorer différentes manières d'enrayer la corruption dans les zones qui ont été touchées par le cyclone Aila en 2009. BAWIN a réalisé une enquête pour déterminer les raisons des retards et pour spécifier les mesures qui sont nécessaires afin de garantir la transparence et la redevabilité. L'étude a identifié les domaines suivants comme étant particulièrement vulnérables :

- les processus de planification, d'appel d'offre et de signature des contrats ;
- le contrôle et la réparation des digues et des berges ;
- l'approvisionnement en eau douce et l'apport de ressources aux personnes touchées.

Ces conclusions seront particulièrement pertinentes dans le cadre des plans d'adaptation du gouvernement pour les projets et les programmes d'adaptation de l'approvisionnement en eau à venir.

Notes

1. Grit Martinez et Teun Bastemeijer travaillent pour Water Integrity Network (WIN).
2. WWC, *Don't Stick Your Head in the Sand! Towards a Framework for Climate-Proofing* (Marseille: WWC, 2009).
3. Ibid.
4. Organisation des Nations Unies sur l'éducation, la science et la culture (UNESCO), *World Water Development Report 3: Water in a Changing World* (Paris: UNESCO, 2009).

5. UN-Water, « Climate Change Adaptation: The Pivotal Role of Water » (New York: UN, 2010), p. 1.
6. ONU, *Least Developed Countries under the UNFCCC* (New York: UN, 2009).
7. Gunilla Björklund et al., *Water Adaptation in National Adaptation Programmes for Action: Freshwater in Climate Adaptation Planning and Climate Adaptation in Freshwater Planning* (Paris: UNESCO, 2009), p. 8.
8. TI, *Global Corruption Report 2008: Corruption in the Water Sector* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), p. 12.
9. Un classement des impacts majeurs du changement climatique et des vulnérabilités pour le Bangladesh réalisé par l'Organisation pour la coopération économique et le développement (OECD) a identifié l'eau et les ressources côtières comme la priorité la plus importante pour l'adaptation. Voir Shardul Agrawala et Maëlis Carraro, *Assessing the Role of Microfinance in Fostering Adaptation to Climate Change*, Environmental Working Paper n° 15 (Paris: OECD, 2010).
10. Ministère de l'Environnement et des forêts (MoEF), *Bangladesh Climate Change Strategy and Action Plan 2008* (Dhaka: MoEF, 2008), p. 4, à l'adresse www.moef.gov.bd/moef.pdf.
11. Rapport de la Conférence des Parties lors de sa 15^e session (COP 15), qui s'est tenue à Copenhague du 7 au 19 décembre 2009. Voir <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf>.
12. MoEF, *National Adaptation Programme of Action (NAPA) Final Report* (Dhaka: MoEF, 2005); voir <http://unfccc.int/resource/docs/napa/ban01.pdf>.
13. Ibid.
14. MoEF (2008).
15. Ibid., p. 13.
16. Ibid., p. 29. Le coût total des programmes pour les cinq premières années pourrait être de l'ordre des 5 milliards USD.
17. Voir <http://beta.worldbank.org/content/bangladesh-economics-adaptation-climate-change-study>.
18. Ministère des Affaires étrangères du Danemark, « Building resilience to address climate change », 23 septembre 2010, à l'adresse www.ambdhaka.um.dk/en/menu/TheEmbassy/News/BuildingResilienceToAddressClimateChange.htm.
19. *Daily Star* (Bangladesh), « Bangladesh gets US\$110m climate fund », 2 juin 2010.
20. Kathy Shordt, « BAWIN concept note » (Berlin: WIN, July 2010),

5.5

Lorsqu'une catastrophe frappe

Corruption et réponse rapide pour le secours et le redressement liés au climat

Roslyn Hees¹

Les efforts pour aider les pays en développement à s'adapter au changement climatique sont voués à l'échec, à moins qu'une bonne gouvernance et une bonne éthique ne fassent partie intégrante de l'aide financière.

(Wangari Maathai, lauréate d'un prix Nobel de la paix)²

Changement climatique et catastrophes naturelles : nature et ampleur du problème

La communauté humanitaire est consciente de l'augmentation récente et de l'augmentation prévue des catastrophes climatiques ou des phénomènes climatiques extrêmes, et des conséquences que cela aura sur les ressources nécessaires en cas d'urgence. Le changement climatique augmenterait les exigences de réponse en cas d'urgence par l'intermédiaire d'une plus grande fréquence ou/de l'augmentation de l'intensité de l'impact soudain des catastrophes et l'extension de la couverture des

catastrophes à évolution lente. Il sera nécessaire d'augmenter l'aide d'urgence à cause des pertes de la production agricole et de l'approvisionnement en nourriture, des infrastructures économiques, des sources d'eau douce et des abris, et pour faire face aux problèmes médicaux immédiats et à moyen terme, qui sont causés par les catastrophes. L'augmentation de la demande d'aide d'urgence qui en résulte peut offrir de meilleures possibilités de détournement des ressources destinées à l'aide à cause de la corruption.

Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (BCAH) estime que le nombre de catastrophes recensées est passé de 200 à 400 par an au cours des vingt dernières années, et que 90 % d'entre elles sont liées au climat.³ En moyenne, 240 millions de personnes sont touchées chaque année par des catastrophes liées au climat, ce chiffre a presque triplé depuis 1980 et devrait augmenter de plus de 50 % pour atteindre 375 millions d'ici à 2015.⁴ L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a calculé que le changement climatique a fait 315 000 victimes entre 2004 et 2008, ce qui est considérablement plus important que le bilan humain dû au tsunami asiatique de 2004.⁵

Les programmes de réponse aux catastrophes sont-ils particulièrement vulnérables à la corruption ?

L'aide humanitaire est généralement distribuée dans des environnements difficiles, et les réponses d'urgence au changement climatique ne feront pas exception. Selon plusieurs études commandées par Transparency International,⁶ l'impact de la corruption sur la réponse aux catastrophes semble lié à l'environnement extérieur, ainsi qu'à l'efficacité des agences internes de contrôle humanitaires. Comme prévu, les risques de corruption sont plus élevés dans les pays qui connaissent déjà une corruption endémique, des institutions publiques fragiles avec une faible capacité d'absorption et une faiblesse de l'État de droit, ainsi qu'un faible taux d'indépendance de la société civile et d'attention des médias, et, par conséquent, la responsabilité du gouvernement envers ses citoyens.

La Banque mondiale a identifié les zones à risque les plus exposées aux catastrophes liées au climat, et dans la plupart des cas, ces pays obtiennent des résultats médiocres en ce qui concerne les perceptions de l'efficacité du gouvernement et le niveau perçu de corruption (voir tableau 5.2). Il est donc probable que les réponses humanitaires soient vulnérables aux risques de corruption dans ces pays.

| Catastrophe liée au climat | Pays/zone à risque (risque élevé)* | Efficacité du gouvernement Score** | Corruption Score indice de perception*** |
|-------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|--|
| Sécheresse | Malawi | 30,3 | 3,3 |
| | Éthiopie | 39,8 | 2,7 |
| | Zimbabwe | 2,4 | 2,2 |
| Inondations | Bangladesh | 22,7 | 2,4 |
| | Chine | 63,5 | 3,6 |
| | Inde | 53,6 | 3,4 |
| Tempêtes | Philippines | 55,0 | 2,4 |
| | Bangladesh | 22,7 | 2,4 |
| | Madagascar | 33,2 | 3,0 |
| Élévation du niveau de la mer | Maldives | 44,1 | 2,5 |
| | Vietnam | 45,5 | 2,7 |
| | Égypte | 43,1 | 2,8 |
| Réduction de la production agricole | Soudan | 5,2 | 1,5 |
| | Sénégal | 51,2 | 3,0 |
| | Mali | 21,8 | 2,8 |

Remarques :

* Exemples tirés du Département de l'environnement de la Banque mondiale. *Convenient solutions to an inconvenient truth* (Solutions commodes pour une vérité inconvenue) (Washington, DC : World Bank, 2009. P.19).

** Daniel Kaufman et al., *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008*, (Problèmes de gouvernance : indice de gouvernance individuel et global 1996-2008) Policy Research Working Paper no. 4978 (Washington, DC : World Bank, 2009).

***TI, Indice de perception de la corruption 2009 ; www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009.

Tableau 5.2 Zones à risque pour le changement climatique et vulnérables à la corruption

La soudaine injection d'importantes ressources dans un environnement pauvre en ressource à la suite d'une catastrophe offre des tentations et des opportunités particulières pour des comportements frauduleux qui sont, par exemple, des formes de « corruption pour la survie » parmi les victimes de catastrophe qui attendent désespérément une aide d'urgence. L'aide est également parfois saisie par les « gardiens » – les autorités locales, les chefs des communautés ou les milices qui contrôlent la communication avec les bénéficiaires – qui utilisent l'aide pour améliorer

leurs propres programmes politiques, sociaux, économiques ou personnels. Cette « aide saisie » peut également servir à prolonger les conflits ou à perpétuer la dépendance, créant ainsi un cercle vicieux humanitaire.⁷ Les gardiens ou les travailleurs humanitaires ont été dénoncés pour extorsion de faveurs sexuelles en échange de nourriture, d'abris ou d'accès aux camps officiels pour les réfugiés, comme on le voit dans plusieurs pays africains.⁸ La corruption nuit également à la confiance des victimes de catastrophes naturelles dans les aides humanitaires, qu'elles soient gouvernementales ou non, pourtant essentielles à la reconstruction.

Les ressources des aides peuvent être détournées par la corruption de multiples manières. Les contrats, les factures, l'enregistrement des fiches de paie des employés et le nombre de bénéficiaires ou paquets d'aide peuvent être falsifiés ou gonflés, et les ressources supplémentaires peuvent être empochées ou vendues pour le profit. Des pots-de-vin, des ristournes ou des menaces peuvent fausser le choix des fournisseurs, des biens et des services, ce qui cause une élévation des coûts des contrats ou de l'approvisionnement de biens de qualité inférieure. Dans chacun des cas, moins d'aide atteint les bénéficiaires.

« La corruption non financière », qui n'apparaît pas dans les comptes des agences et qui n'est donc pas détectée par les vérifications, peut toutefois également avoir des effets néfastes sur les missions humanitaires. Des pratiques telles que le népotisme/favoritisme, le détournement de l'aide pour des groupes à qui elle n'était pas destinée et l'expropriation des ressources des aides à des fins politiques, sociales ou militaires peuvent ne pas être considérés comme des formes de corruption mais comme une simple « routine » dans certains pays. Ils constituent néanmoins des abus de pouvoir et détournent les ressources des destinataires de l'aide.

L'importante réponse humanitaire au tsunami asiatique a été teintée de corruption, par exemple, à travers des entrepreneurs à Aceh qui ont été accusés de construire des maisons qui ne répondaient pas aux spécifications concernant la qualité pour lesquelles ils étaient payés, ou la reconnaissance que des maisons construites au Sri Lanka ont été attribuées à des amis et aux familles de fonctionnaires du gouvernement et non à d'autres victimes qui avaient des besoins plus importants.⁹ On a récemment rapporté – bien que cela soit contesté par les agences d'aide – qu'en Somalie, près de 50 % du principal programme d'aide alimentaire n'a pas atteint les bénéficiaires cibles, mais a été divisé parmi les partenaires de mise en œuvre locaux, les transporteurs et la milice armée.¹⁰ L'effondrement presque total des institutions politiques, économiques et sociales en Somalie, signifie que ce cas particulier ne peut être considéré comme représentatif de l'ensemble des programmes d'aide, par contre, cela illustre un exemple extrême du détournement de l'aide d'urgence par la corruption.

Les plans de réduction des risques de catastrophes

La communauté humanitaire a élaboré différents plans d'action pour encourager la préparation et l'adaptation aux catastrophes liées au climat, tels que le Cadre d'action Hyogo 2005-2015.¹¹ Cependant, ces plans visent principalement les mesures de réduction des risques techniques, tels que l'amélioration des infrastructures, l'aménagement du territoire et la mise en place de meilleurs systèmes de prévision des catastrophes et d'alerte précoce. La gouvernance est abordée en ce qui concerne l'amélioration de la gestion des catastrophes et la coordination de la réponse, ou le renforcement de la capacité des communautés touchées à anticiper ou à répondre aux catastrophes, mais la corruption, dans une large mesure, n'est pas prise en compte.

À ce jour, trop peu d'attention semble avoir été accordée aux coûts prévus pour la mise en œuvre de ces plans d'action, ou aux ressources financières étendues qui seront nécessaires pour satisfaire les besoins humains créés par l'augmentation des crises liées au climat. Une telle analyse est rare et estime que les dépenses annuelles internationales pour l'aide humanitaire pourraient augmenter dans les vingt prochaines années (en termes nominaux) d'au moins 32 % (si on inclut uniquement les augmentations estimées de la fréquence des catastrophes) à 134 % (si on inclut la fréquence et l'intensité des catastrophes) jusqu'à 1 600 % (si les tendances passées sont projetées de manière linéaire).¹²

L'augmentation des ressources nécessaires, associée à la pression des donateurs, des médias et du public en général sur les organisations publiques et non gouvernementales, pour réaliser les opérations à plus grande échelle et verser l'aide rapidement, pourrait accroître la tension des systèmes et du personnel déjà mis à rude épreuve, et affaiblir la vigilance et les contrôles. Les limites posées par une faible capacité d'absorption dans de nombreux pays à risque (telle que mesurée, par exemple, par l'efficacité du gouvernement dans le tableau 5.2) signifient que, lorsque l'aide est produite à plus grande échelle, les systèmes existants peuvent ne pas être capables d'absorber les importantes augmentations des ressources sans conduire à plus de gaspillage, de fuites ou de corruption.¹³ Compte tenu de cette potentielle hausse considérable des flux des ressources humanitaires, il est surprenant que si peu d'analyses aient été réalisées sur les risques de corruption associés.

Que peut-on faire ?

La recherche poussée entreprise en collaboration avec plusieurs organisations humanitaires non gouvernementales internationales majeures a atteint son point culminant avec la publication de *Preventing Corruption in Humanitarian Operations: Handbook of Good Practices* (Prévenir la corruption dans les opérations humanitaires :

manuel des bonnes pratiques) de TI en janvier 2010.¹⁴ Le manuel souligne différents domaines dans lesquels l'amélioration des politiques et des systèmes peuvent aider à prévenir et à atténuer la corruption dans les réponses aux catastrophes.

La corruption semble toujours être un sujet tabou au sein de la communauté humanitaire et du changement climatique. Des débats sur l'impact de la corruption sur les catastrophes liées au climat doivent être révélés et repris dans les recherches et la documentation de plaidoyer dans ces domaines.

Cela est important pour comprendre que les perceptions de ce qui constitue la corruption peuvent varier au sein et entre les cultures, et sont souvent limitées à la mauvaise gestion et à la fraude financière. « *La corruption non financière* » (telle que décrite ci-dessus) est souvent moins bien comprise en tant que pratique corrompue, et certaines cultures peuvent ne pas du tout la considérer comme de la corruption. Garantir que les populations touchées ainsi que les fournisseurs d'aide humanitaire partagent la même compréhension claire de ce qui constitue un comportement corrompu et ses effets néfastes représente une part importante de la lutte contre la corruption.

Intégrer l'analyse des risques de corruption et un environnement politique et économique externe dans une *préparation d'urgence*, un élément essentiel de la réduction des risques liés aux catastrophes, est vital pour anticiper et prévenir la corruption. Il est particulièrement important que la capacité d'absorption des institutions dans les zones touchées et les structures de pouvoir politiques, économiques et sociales formelles et informelles soient bien comprises au moment d'élaborer les programmes de réponse aux catastrophes, afin que ces programmes n'aggravent pas les risques de corruption. Sur la base d'une telle analyse, les mesures spécifiques aux conflits pour réduire la corruption peuvent être bâties au sein même de la réponse. Puisque de nombreuses zones qui sont susceptibles de souffrir de catastrophes liées au climat peuvent déjà être identifiées, cette analyse peut être entreprise bien avant que ces catastrophes ne surviennent.

Les *contrôles sur place* dissuadent et détectent la corruption, en particulier en ce qui concerne les pratiques de corruption non financières, et doivent se voir accorder plus d'importance dans les réponses humanitaires. Contrôler comment la corruption peut affecter les résultats des aides devrait être intégré dans la réponse, lors de la phase de planification. Si les communautés locales en proie à la crise prennent les devants pour préparer et répondre aux catastrophes climatiques, comme de nombreux spécialistes le recommandent, elles peuvent également contrôler les réponses de l'aide humanitaire, et notamment l'impact de la corruption. Une plus grande *transparence* de l'information sur les programmes de réponse mise à la disposition des gouvernements locaux, des communautés bénéficiaires et des organisations de la société civile sera également essentielle pour un contrôle efficace et une véritable redevabilité.

Notes

1. Roslyn Hees est conseillère principale au secrétariat de TI.
2. Reuters AlertNet (UK), 11 décembre 2009.
3. EM-DAT : la Base de données internationale sur les catastrophes, Centre de recherche sur l'épistémologie des catastrophes (CRED), Université Catholique de Louvain, Brussels.
4. Tanja Schuemer-Cross et Ben Heaven Taylor, *The Right to Survive: The Humanitarian Challenge for the Twenty-First Century* (Oxford: Oxfam International, 2009), p. 27.
5. OMS, « Protecting the Health of Vulnerable People from the Humanitarian Consequences of Climate Change and Climate-Related Disasters » (Geneva: WHO, 2009).
6. Pete Ewins et al., *Mapping the Risks of Corruption in Humanitarian Action* (London: Overseas Development Institute [ODI], 2006) ; Daniel Maxwell et al. *Preventing Corruption in Humanitarian Assistance: Final Research Report* (Berlin: TI, 2008).
7. Fiona Terry, *Condemned to Repeat: The Paradox of Humanitarian Action* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2002).
8. Corinna Csáky, *No One to Turn to: The Under-Reporting of Child Sexual Exploitation and Abuse by Aid Workers and Peacekeepers* (London: Save the Children, 2008).
9. IPS News (Thaïlande), « Tsunami recovery hit by corruption, apathy », 26 décembre 2006.
10. Conseil de sécurité des Nations Unies, « Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to Security Council Resolution 1853 », 10 mars 2010.
11. Stratégie des Nations unies pour la prévention des catastrophes (SNUPC), « Hyogo Framework for Action 2005–2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters » (Geneva: ISDR, 2005).
12. Mackinnon Webster et al., *The Humanitarian Costs of Climate Change* (Medford, MA: Feinstein International Center, Tufts University, 2008).
13. ODI, « Scaling up versus Absorptive Capacity: Challenges and Opportunities for Reaching the MDGs in Africa », note (London: ODI, 2005), p. 2.
14. TI, *Preventing Corruption in Humanitarian Operations: Handbook of Good Practices* (Berlin: TI, 2010).

PARTIE 6

La gouvernance forestière

Un défi essentiel pour le changement
climatique

6.0

La gouvernance forestière

Un défi essentiel pour le changement climatique

Les forêts couvrent 31 % de la surface de la terre, mais elles disparaissent à la vitesse de 13 millions d'hectares chaque année.¹ Elles jouent un rôle fondamental dans la régulation du taux de CO₂ dans l'atmosphère et, ainsi, atténuent naturellement les effets du changement climatique en agissant comme puits de carbone. Préserver les forêts et encourager la reforestation plutôt que la déforestation ou la dégradation des forêts offre un double avantage : la préservation du carbone déjà contenu et l'entretien ou l'amélioration de la capacité des forêts à agir comme puits de carbone et à absorber le CO₂ atmosphérique.

Les ressources forestières sont cependant très rentables et peuvent être un élément important du développement économique des pays. Le secteur est sujet à l'exploitation illégale et à la corruption, ce qui dévaste les forêts à un rythme sans précédent et ne fournit pas de revenu aux gouvernements pour permettre le développement. Le REDD – le financement de la Réduction des émissions dues à la déforestation et la dégradation de la forêt – est un mécanisme qui vise à offrir des incitations financières aux pays en développement pour réduire les émissions liées aux forêts. La présente section traite des risques de gouvernance associés à la mise en œuvre du REDD dans ce secteur vulnérable à la corruption.

Dans la première section, Patrick Alley propose une critique fascinante des moteurs de la corruption dans le secteur de la foresterie, notamment la demande internationale de bois, les manques dans la législation régulant les produits forestiers d'origine illégale et le rôle des forêts en tant qu'élément du développement économique et non comme un élément à préserver. Cela est complété par la contribution d'Iftekhhar Zaman et Manzoor-e-Khuda qui analyse les effets de la corruption localisée au Bangladesh en réponse à la politique du gouvernement axée sur le revenu, qui favorise la destruction des palétuviers, pourtant essentiels.

Jeffrey Hatcher et Luke Bailey poursuivent cette discussion en étudiant les implications de la mise en œuvre du REDD dans des pays et des milieux forestiers qui présentent des antécédents de mauvaise gouvernance, particulièrement en ce qui concerne l'impact sur les populations autochtones et leur participation au processus. Cette partie est complétée par une contribution d'Ana Murillo Arguello qui met en avant la nécessité de mettre en place au Nicaragua des mesures législatives garantissant que les populations vivant dans les forêts participent aux prises de décision liée aux forêts.

Dans une évaluation des risques de gouvernance associés à la mesure, la notification et la vérification du REDD, Chris Barr souligne les aspects du processus qui pourraient se révéler particulièrement sensibles à la corruption, tels que la validation inappropriée de certains projets, la surestimation des émissions de carbone et le détournement des droits d'émission. Sarah Dix confirme cette évaluation avec l'exemple d'une vente illégitime de certificats de carbone forestier en Papouasie-Nouvelle-Guinée, mettant en évidence l'importance de mettre en place des systèmes solides pour gérer les revenus créés grâce au REDD+. Pour terminer, Manoj Nadkarni illustre, avec l'exemple de l'Indonésie, comment, même avant que le mécanisme REDD ait été convenu, les enjeux eux-mêmes changeaient rapidement, potentiellement aux dépens de la préservation d'une bonne gouvernance.

Notes

1. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), « Global Forest Resources Assessment 2010: Key Findings » (Rome: FAO, 2010), p. 3.

6.1

La corruption

Une cause profonde de la déforestation et de la dégradation des forêts

Patrick Alley¹

La corruption et l'illégalité sont courantes dans le secteur de l'extraction des ressources. On peut affirmer toutefois qu'elles sont plus visibles et omniprésentes dans l'industrie du bois tropical. La Banque mondiale estime que, chaque année, un montant d'une hauteur de 10 à 23 milliards USD de bois est illégalement abattu ou provient d'une origine douteuse. Environ 5 milliards USD de ce montant entrent dans le commerce international. Les gouvernements sont privés de cette somme en pertes équivalentes d'impôts et de redevances.² Ironiquement, une grande partie est perdue dans le secteur officiel de la sylviculture, qui a pourtant été présenté comme un moteur de développement économique majeur.

Des études récentes montrant que les modifications de l'utilisation des terres, dont la déforestation, sont responsables d'environ 18 % des émissions de gaz à effet de serre chaque année, ont soulevé de nouveaux enjeux et ont placé les questions relatives à la forêt en bonne position dans l'agenda international.³ Les négociations majeures de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCCC) incluent maintenant un mécanisme visant à inciter les pays en développement à prendre part à l'initiative pour la Réduction des émissions liées à la déforestation et la dégradation de la forêt – un concept connu sous le nom de REDD. Bien que la réunion de la CCNUCC qui s'est tenue à Copenhague en décembre 2009 ne soit pas parvenue à aboutir à un accord juridiquement contraignant, plusieurs milliards USD ont été assignés au REDD et aux efforts multilatéraux liés au REDD. De 17 à 33 milliards USD par an pourraient par conséquent être mobilisés, et donc plus d'arbres seront replantés qu'abattus.⁴

L'association de risques considérables de corruption dans l'industrie du bois et le fait que de nombreux pays à fort couvert forestier doivent faire face à des niveaux élevés de corruption et à une gouvernance faible des revenus apportés par les ressources représente l'une des plus grandes menaces qui pourraient entraver le succès de tout accord REDD. Interpol avertit que l'ampleur même du REDD peut le rendre impossible à contrôler.⁵

Un secteur propice à la corruption

Le secteur forestier est un secteur dans lequel l'illégalité à grande échelle se développe et dépend de la corruption généralisée. Celle-ci se répand dans chaque étape du processus de l'exploitation forestière, et surtout durant le processus d'appel d'offre pour les concessions, la gestion de la forêt (ou le manque de gestion) liée à ces concessions, la surexploitation, la sous-déclaration du volume de bois, l'abattage de bois hors des zones autorisées, la fraude fiscale et l'échec de l'Etat à poursuivre les auteurs de ces crimes. La capacité de certains groupes d'intérêt à s'emparer des ressources forestières et des flux des revenus, dans le contexte d'une industrie qui a jusqu'à maintenant efficacement évité toute réglementation internationale, a fait échouer la plupart des efforts de réformes.

Cette corruption est permise en partie parce que la plupart des forêts tropicales du monde sont classées comme espace public,⁶ et ne peuvent donc être contrôlées que par relativement peu d'hommes politiques et de fonctionnaires, qui sont en mesure d'exercer un large pouvoir discrétionnaire en échange de pots-de-vin. De plus, les forêts sont éloignées et hors de la vue du public, et les populations les plus touchées – plus d'un milliard de personnes tributaires des forêts – peuvent être complètement exclues des processus de prise de décisions qui déterminent le sort des forêts, à cause du manque d'informations, de ressources, de capacité et d'influence.⁷

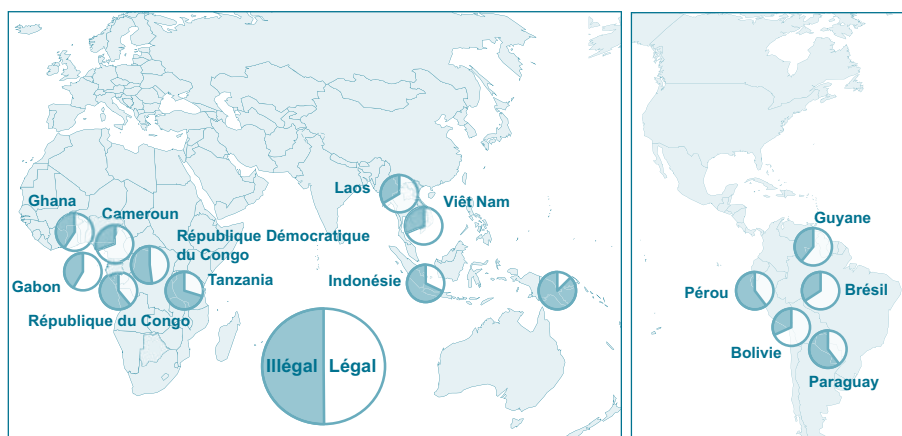
La propriété foncière privée ne garantit pas que la corruption soit écartée. Néanmoins, l'intérêt commun représenté par la communauté ou le contrôle local des forêts, qui n'échappe lui-même pas à la corruption, peut agir dessus comme un outil puissant.

Depuis la fin des années 1980, la communauté des donateurs internationaux a dépensé des dizaines de milliards de USD pour essayer de réduire la déforestation et l'exploitation des forêts pour la croissance économique des pays en développement.⁸ La communauté forestière internationale décrit généralement les forêts tropicales comme des ressources renouvelables, mais une exploitation industrielle de leurs ressources ne peut pas être à la fois économiquement et écologiquement durable.⁹ La plus grande partie des investissements ont mis l'accent sur la nécessité d'améliorer la

gestion des forêts, la gouvernance, la capacité technique ainsi que les mécanismes légaux et la conformité. Toutefois, les régions tropicales d’Afrique, d’Amérique latine et d’Asie du Sud-Est ont perdu près de 1,2 millions de km² de forêt entre 1990 et 2005 – une surface équivalant à la superficie cumulée de la France, l’Allemagne et le Royaume-Uni.¹⁰

Les 30 années de rotation exigées pour récolte par la plupart des plans de gestion des forêts tropicales ne donnent pas suffisamment de temps pour permettre aux arbres de se régénérer, de ce fait, les sociétés d’exploitation forestière ont tendance à exploiter les forêts bien au delà des limites durables. Maintenant que des systèmes de réglementation, de gouvernance et d’application plus stricts sont mis en place, les sociétés peuvent gagner de l’argent simplement en demandant des subventions – en étendant continuellement leurs exploitations vers de nouvelles zones abritant des forêts vierges de grande valeur – ou en contournant les règles.¹¹ Afin d’optimiser leurs profits, les sociétés sont tentées soit de surexploiter les ressources au sein des zones autorisées, soit d’étendre leur travail en dehors de ces zones.¹²

Un nombre alarmant de sociétés d’exploitation forestière semble compter sur des subterfuges, l’intimidation des observateurs et la corruption. Transporter le bois vers les points d’exportation et échapper à différentes taxes et redevances exigent le paiement de pots-de-vin pour obtenir les papiers nécessaires. Une ces papiers obtenus, le travail devient beaucoup plus facile, car, à l’exception des États-Unis (voir ci-dessous), aucun pays ne dispose d’une loi qui interdit l’importation de bois provenant d’une source illégale, celui-ci pouvant donc être facilement blanchi sur le marché international.¹³



Source : élaboré par Global Witness, d’après des estimations de www.globaltimber.org.uk/IllegalTimberPercentages.doc.

Schéma 6.1 Estimation de la proportion des exportations de bois illégaux en provenance de 14 pays membres du programme REDD ainsi que du Brésil en 2007.

Les moteurs de la corruption

La corruption peut être impulsée par les hommes politiques, les fonctionnaires du gouvernement et leurs clients commerciaux qui concluent des accords discrétionnaires concernant le bois, sans suivre le processus exigé ; par la communauté internationale des donateurs, qui conduit et finance souvent les stratégies forestières nationales et les opérations d'exploitations forestières individuelles mais ne parvient pas à lutter efficacement contre la corruption qui condamne presque toutes ces initiatives à l'échec ; et par une demande internationale incessante de bois à moindre coût.

L'industrie du bois tropical a conduit et alimenté la grande corruption dans presque tous les pays dans lesquels elle a fonctionné. Le Brésil, qui abrite la plus grande forêt tropicale du monde, a obtenu une note de 3,7 (sur 10) à l'Indice de perception de la corruption de TI. La République démocratique du Congo (RDC), qui abrite la deuxième forêt la plus vaste, a obtenu une note de 1,9, alors que les pays du bassin du Congo en général, qui rassemblent les forêts les plus riches d'Afrique, ont obtenu une note moyenne de 2,3. La Papouasie-Nouvelle-Guinée, qui partage la troisième forêt la plus importante avec la Papouasie occidentale, a obtenu une note de 2,1.

| Pays | Superficie de la forêt (000 ha) | % total de la superficie de la forêt au sein de chaque pays | Classement de l'indice de perception de la corruption de TI 2008 (position sur 180 pays) | Note de la Banque mondiale concernant la facilité à faire des affaires 2009 (position sur 181) | Note de l'OCDE concernant les risques de crédit par pays 2008 (1 = le meilleur, 7 = le pire) | Note sur des indicateurs pays sur la politique étrangère des états fragiles 2007 (1 = le meilleur, 7 = le pire) | Note de Freedom House concernant les droits politiques 2008 (1 = le meilleur, 7 = le pire) | Freedom House Liberties rating 2008 (1 = best, 7 = worst) | Note de la Banque mondiale concernant l'efficacité des pouvoirs publics 2007 (-2,5 = le pire, +2,5 = le meilleur) | Note de la Banque mondiale sur la stabilité politique/l'absence de violence 2007 (-2,5 = le pire, +2,5 = le meilleur) | Note de la Banque mondiale sur la qualité de la réglementation 2007 (-2,5 = le pire, +2,5 = le meilleur) | Note de la Banque mondiale sur l'état de droit 2007 (-2,5 = le pire, +2,5 = le meilleur) |
|---------------------------|---------------------------------|---|--|--|--|---|--|---|---|---|--|--|
| Équateur | 10 853 | 0,9 | 151 | 136 | 7 | 5,18 | 3 | 3 | -1,04 | -0,91 | -1,09 | -1,04 |
| Vietnam | 12 931 | 1,0 | 121 | 92 | 4 | 5,11 | 7 | 5 | -0,41 | 0,31 | -0,43 | -0,53 |
| Thaïlande | 14 520 | 1,2 | 80 | 13 | 3 | 4,68 | 6 | 4 | 0,16 | -1,07 | 0,11 | -0,06 |
| Suriname | 14 776 | 1,2 | 72 | 146 | n/a | 4,46 | 2 | 2 | -0,03 | 0,23 | -0,40 | -0,24 |
| Guyane | 15 104 | 1,2 | 126 | 105 | n/a | 5,09 | 2 | 3 | -0,09 | -0,32 | -0,46 | -0,57 |
| Laos | 16 142 | 1,3 | 151 | 165 | 7 | 5,88 | 7 | 6 | -0,81 | 0,00 | -1,08 | -0,96 |
| Malaisie | 20 890 | 1,7 | 47 | 20 | 2 | 4,41 | 4 | 4 | 1,07 | 0,20 | 0,53 | 0,53 |
| Cameroun | 21 245 | 1,7 | 141 | 164 | 7 | 5,85 | 6 | 6 | -0,87 | -0,39 | -0,71 | -1,09 |
| Rép. du Congo | 22 471 | 1,8 | 158 | 178 | 7 | 6,05 | 5 | 5 | -1,34 | -0,83 | -1,20 | -1,26 |
| Rép. centra-africaine | 22 755 | 1,8 | 151 | 180 | 7 | 6,12 | 5 | 5 | -1,38 | -1,78 | -1,24 | -1,52 |
| Gabon | 26 767 | 2,1 | 96 | 151 | 6 | 5,13 | 6 | 4 | -0,66 | 0,20 | -0,49 | -0,60 |
| Papouasie-Nouvelle-Guinée | 29 437 | 2,3 | 151 | 95 | 5 | 5,55 | 3 | 3 | -0,74 | -0,76 | -0,51 | -0,85 |
| Birmanie | 32 222 | 2,6 | 178 | n/a | 7 | 5,90 | 7 | 7 | -1,67 | -1,22 | -2,23 | -1,41 |
| Venezuela | 47 713 | 3,8 | 158 | 174 | 6 | 5,13 | 4 | 4 | -0,87 | -1,23 | -1,56 | -1,47 |
| Bolivie | 58 740 | 4,7 | 102 | 150 | 7 | 5,13 | 3 | 3 | -0,83 | -0,99 | -1,18 | -0,96 |
| Colombie | 60 728 | 4,8 | 70 | 53 | 4 | 5,24 | 3 | 3 | 0,03 | -1,65 | 0,21 | -0,57 |
| Mexique | 64 238 | 5,1 | 72 | 56 | 2 | 4,68 | 2 | 3 | 0,13 | -0,57 | 0,39 | -0,58 |
| Pérou | 68 742 | 5,5 | 72 | 62 | 3 | 4,92 | 2 | 3 | -0,44 | -0,83 | 0,20 | -0,71 |
| Indonésie | 88 495 | 7,0 | 126 | 129 | 5 | 5,46 | 2 | 3 | -0,41 | -1,13 | -0,30 | -0,71 |
| Rép. dém. du Congo | 133 610 | 10,6 | 171 | 181 | 7 | 6,50 | 5 | 6 | -1,68 | -2,26 | -1,35 | -1,67 |
| Bésil | 477 698 | 37,9 | 80 | 125 | 3 | 4,63 | 2 | 2 | -0,12 | -0,22 | -0,04 | -0,44 |
| TOTAL | 1 260 077 | | | | | | | | | | | |
| Moyenne | | | 118 | 119 | 5 | 5,29 | 4 | 4 | -0,57 | -0,72 | -0,61 | -0,80 |

Source : Simon Counsell, « REDD-Monitor Risk Table » voir //www.redd-monitor.org/2008/12/05/risk-the-fatal-flaw-in-forest-carbon-trading/, REDD-Monitor 2008.

Tableau 6.1 Tableaux de contrôle des « risques des forêts tropicales » REDD. Décembre 2008

Les hommes politiques, les fonctionnaires et l'industrie du bois

Dans certains pays, l'élite dirigeante semble considérer les ressources naturelles comme ses propres biens personnels, qu'elle peut « vendre » comme elle le souhaite, sans tenir compte des lois nationales. Cette appropriation par l'élite montre que la corruption est devenue systémique au sein de nombreux pays et secteurs des ressources naturelles. Au delà du désir d'enrichissement personnel, les dirigeants politiques accordent des financements ou des droits d'exploitation à des ministres importants, ou à l'élite militaire et commerciale, en échange de soutien politique, militaire ou financier. S'emparer efficacement des ressources d'État, nécessite coordination et clientélisme, ainsi que la complicité des hauts fonctionnaires.

Des nominations à certains postes clés sont « vendues » à des alliés essentiels qui peuvent ensuite diriger ces ministères ou services, prendre des décisions importantes qui favorisent le clientélisme plutôt que la circonscription pour le service de laquelle ils sont payés. À leur tour, les fonctionnaires corrompus peuvent assurer que les revenus issus de la corruption retombent sur la hiérarchie afin que toutes les personnes du siège social puissent en profiter.¹⁴

Au bout de la « chaîne alimentaire », les agents forestiers chargés de l'application sur le terrain sont habituellement mal payés et mal équipés. Leurs salaires sont souvent augmentés par les mêmes sociétés d'exploitation qu'ils sont censés surveiller, et par le biais de pots-de-vin et de prélèvements de charges aux postes de contrôle.¹⁵ De plus, dans des zones éloignées où l'exploitation génère de larges revenus officieux, seule une personne courageuse oserait dénoncer les personnes avec qui elle vit et travaille. Ceci est ce qui arrive lorsque la corruption et l'intimidation physique vont de paire.

Points sensibles de corruption

Au début des années 2000, le Cameroun a rejoint la première ligne dans la lutte contre la corruption et l'exploitation illégale, car la mise en place de réformes dans le secteur forestier du pays ont permis de le rendre éligible à l'initiative d'allègement de la dette.¹⁶ Des sociétés d'exploitation étaient impliquées dans une exploitation illégale à grande échelle, à l'instar du fils du Président, Frank Biya, qui étendu un permis de 1 000 ha,¹⁷ pour finalement contrôler 130 000 ha de la forêt.¹⁸

De façon similaire dans le pays voisin, Teodorin Obiang, le ministre de l'agriculture et des forêts en Guinée Équatoriale qui est également le fils du Président, possède une collection de voitures estimée à plusieurs millions de dollars et une maison de 35 millions USD au bord de la mer à Malibu en Californie – tout en gagnant un salaire mensuel de 4 000 USD par mois.¹⁹ Avec l'un des PIB par habitant les plus élevés au

monde, la Guinée Équatoriale obtient peu de résultats comparé à ses richesses en pétrole et en bois.²⁰ Le secteur du bois est dominé par Shimmer International, une filiale du conglomérat malaisien opérant dans le secteur du bois, Rimbunan Hijau, qui selon un document obtenu en 1999, a également travaillé comme entrepreneur en exploitation forestière pour la concession d'exploitation forestière du même Obiang.²¹

Des études importantes sur le secteur forestier de Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG) ont démontré qu'il représente l'un des plus corrompus au monde. Dans un rapport inhabituellement direct datant de 1989, la corruption a été désignée comme « omniprésente », notamment la subordination, le non respect des réglementations, la violation considérable des droits des propriétaires fonciers et la destruction intense de l'environnement. Les sociétés d'exploitation forestière sont connues pour « parcourir le pays avec la confiance des larrons de l'industrie ; soudoyant les hommes politiques et les dirigeants, créant des troubles sociaux et ignorant les lois afin d'obtenir l'accès au précieux bois, l'abattre et l'exporter ». ²² Un rapport datant de 2006 a révélé que l'industrie de l'exploitation forestière au PNG est « synonyme de corruption politique, de racket par la police et de répression brutale des travailleurs, des femmes et des personnes qui remettent en cause leurs méthodes. Leurs opérations détruisent systématiquement les ressources alimentaires, l'approvisionnement en eau et les biens culturels de ces mêmes communautés. Ils offrent un terrain propice dans tout le pays pour la contrebande d'armes, la corruption et les violences. » ²³

Les initiateurs de la corruption, la déforestation et la dégradation

L'exploitation non durable des forêts tropicales n'est pas uniquement l'équation économique de l'offre et de la demande. La croyance de la communauté de développement international dans l'exploitation à l'échelle industrielle comme étant un moteur économique essentiel et une contribution au développement durable et à la réduction de la pauvreté a été encouragée par la communauté forestière internationale. Une croyance reprise par l'industrie du bois tropical, qui se présente comme un partenaire de développement fondamental : les sites Internet des sociétés concernées mettent en avant leurs contributions aux économies nationales, à l'emploi et à la construction d'écoles et de cliniques.

Sociétés d'exploitation forestière multinationales

Les sociétés d'exploitation forestière cherchent à améliorer leurs références et leur éligibilité pour recevoir des concessions. Elles cherchent également à bénéficier d'un soutien financier auprès des fonds bilatéraux pour le développement et de l'appui

d'organisations non-gouvernementales (ONG) qui opèrent dans le domaine de la préservation, pour améliorer les pratiques de gestion des forêts qui devraient pourtant déjà représenter une partie essentielle de leurs activités. Dans de nombreux cas, ces tentatives semblent être un mécanisme cynique pour optimiser les profits aux dépens des contribuables, car leurs pratiques courantes démentent leurs engagements par rapport aux objectifs de développement qu'ils affichent publiquement.

Le propriétaire de la concession forestière la plus importante d'Afrique, le conglomérat d'exploitation forestière suisse-allemand Danzer, qui est au premier rang de cette campagne de relation publique, déclare sur son site Internet : « Une gestion responsable des forêts implique également de contribuer au développement durable des régions et des pays dans lesquels nous opérons, et en particulier de lutter contre la pauvreté. Le groupe Danzer... dispose [de la] main d'œuvre qualifiée... et a généré des impôts et des revenus d'exportation. En outre, le groupe Danzer a construit des écoles, des routes et des petits hôpitaux sur les sites où il a opéré. »²⁴

En parallèle, la filiale de Danzer basée en République démocratique du Congo, SIFORCO (Société Industrielle et Forestière du Congo) a été accusée par Greenpeace en 2008 d'éviter systématiquement les impôts par le biais des prix de transfert, dépossédant ainsi les gouvernements de la République démocratique du Congo et de la République du Congo d'au moins 7,8 millions d'euros.²⁵ Danzer a nié les allégations bien qu'elles soient basées sur une documentation interne de la société, qui cite un audit réalisé en son nom par Ernst & Young dont les informations qu'il a révélé n'ont pas été rendues publiques.²⁶ Alors que l'évasion fiscale n'est pas nécessairement illégale, ce cas fait mauvais effet pour une industrie qui joue sur la carte du développement dans son lobbying international.

De plus, avec la multinationale d'exploitation forestière danoise DLH, les sociétés Danzer étaient également les principaux acheteurs de bois du Libéria sous la présidence de Charles Taylor. Malgré de multiples preuves reliant le commerce du bois et le trafic d'armes au Libéria,²⁷ la violation des droits de l'homme, l'exploitation illégale et la corruption dirigées directement contre Taylor, ces sociétés ont importé du bois provenant du Libéria jusqu'au moment où les sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies ont mis fin à ce commerce, en juillet 2003.²⁸ Depuis décembre 2001, bien avant que les sanctions du Conseil de sécurité entrent en vigueur, la société d'exploitation la plus célèbre du Libéria et aussi un fournisseur majeur de DLH et Danzer, Oriental Timber Company a exporté du bois vers l'Europe sous le nom d'Evergreen Trading Company, s'efforçant de déguiser l'origine du bois, et a également remplacé la marque apposée sur chacun des rondins par un code secret sous forme d'une série de points de couleur.²⁹

En Papouasie-Nouvelle-Guinée, le site Internet de Rimbunan Hijau (PNG) affirme : « RH contribue considérablement au bien-être économique et social de la nation. [...] RH est l'industrie leader en Papouasie-Nouvelle-Guinée dans la gestion des forêts écologiquement responsable et 100 % légale. [...] RH se félicite de contribuer à la construction d'un futur économiquement, écologiquement et socialement durable pour la Papouasie-Nouvelle-Guinée ». ³⁰ En fait, en octobre 2008, il a admis devant les tribunaux que des droits d'exploitation lui avaient été illégalement attribués en PNG. ³¹ Huit mois plus tard, son site Internet faisait état de la participation de la société à la « Marche contre la corruption » organisée par TI à Port Moresby. Faisant un grand pas en arrière, le 28 mai 2010, le parlement de PNG a modifié la Loi sur l'environnement et la conservation, supprimant les droits des populations autochtones à contester les accords concernant les ressources naturelles du pays. ³²

Donateurs multilatéraux et bilatéraux

Dans une tentative de mettre un terme aux pratiques de corruption, des donateurs internationaux ont entrepris une série d'actions, telles qu'imposer des conditions sur l'aide, financer la création ou l'amélioration des lois forestières, apporter une aide technique à l'application de la loi, financer des contrôles indépendants des forêts et, dans sa manifestation ultime, aider à redessiner l'ensemble du secteur forestier. On peut citer la création de l'Initiative pour les forêts du Libéria après les conflits qui sont survenus dans ce pays, ainsi qu'un processus de réformes d'une valeur de 20 millions USD, financé à parts égales entre la Banque mondiale et l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID). ³³

Comme souvent lorsque la corruption est enracinée au plus haut niveau, les donateurs ne sont toutefois pas parvenus à atteindre les résultats espérés. Un programme de financement de la Banque mondiale au Cambodge et une initiative internationale d'allégement de la dette au Cameroun ont ouvert la voie à une corruption routinière. Le soutien politique essentiel de la part de la communauté des donateurs à Global Witness, qui est intervenu comme contrôleur indépendant des forêts dans ces pays, s'est incliné face au malaise diplomatique causé par les découvertes des organisations sur le terrain qui ont suggéré qu'il existait de la corruption au plus haut niveau. ³⁴ Les donateurs internationaux doivent encore comprendre que le manque de lien entre la rhétorique de lutte contre la corruption et une action qui, dans les faits, ancre la corruption, envoie clairement le message qu'au moment crucial, il n'agiront pas.

Au Libéria, le processus de réforme de la forêt est entré en 2008 dans la phase de mise en œuvre après cinq ans de travail, avec la mise en place de vente aux enchères

des concessions et la vente des anciennes réserves de bois. Presque immédiatement, les réglementations, les directives et les divers freins et contrepoids qui ont été mis en place lors de du processus de réforme ont été prétendument enfreints ou ignorés.³⁵ Au début de l'année 2009, l'Office de développement des forêts a unilatéralement modifié la structure fiscale des concessions après qu'une procédure d'appel d'offres a été mise en route, réduisant les exigences de 25 paiements annuels à seulement un paiement initial. Ce qui aurait coûté jusqu'à 150 millions USD de revenus au gouvernement.³⁶ Des protestations en arrière plan de la part de la communauté des donateurs ont empêché cela d'être mis en place, mais personne ne fut tenu pour responsable et aucune enquête ne fut réalisée. Bien qu'aucune enquête n'ait été entreprise pour définir si la corruption a joué un rôle dans le processus, une Commission présidentielle spéciale, mise en place afin d'enquêter sur un accord de carbone forestier, a récemment publié un rapport qui présente diverses allégations de corruption, et recommande la démission et un complément d'enquête au sujet de plusieurs fonctionnaires, certains d'entre eux étant impliqués dans les deux processus.³⁷ Par conséquent, alors qu'il n'existe aucune preuve attestant du rôle joué par la corruption dans le processus d'attribution des concessions, la décision de l'Office de développement des forêts de donner unilatéralement jusqu'à plusieurs millions de dollars à un secteur spécialement réformé pour cela est contestable.

De tels exemples montrent que la capacité du secteur du bois tropical à apporter des bénéfices sociaux et économiques peut être mise à mal dans la pratique par l'échec du gouvernement et des bénéficiaires d'aides à résoudre les problèmes. En effet, la communauté internationale des donateurs a affiché une attitude particulièrement tolérante vis-à-vis de l'illégalité. De manière significative, jusqu'en 2008, aucun pays ne disposait de loi rendant illégale l'importation de bois d'origine frauduleuse. En mai 2008, les États-Unis ont ouvert la voie en adoptant un amendement au Lacey Act (la loi sur l'importation des végétaux)³⁸ qui interdit maintenant l'importation de bois d'origine illégale mais place aussi strictement la charge de la preuve de légalité sur les importateurs et impose des sanctions sévères pour le non-respect des règles, dont des amendes allant jusqu'à 500 000 USD, la saisie des marchandises et jusqu'à 5 ans d'emprisonnement.

En revanche, l'Union européenne (UE), où l'on estime que le marché du bois tropical illégal représente entre 16 et 19 % de l'ensemble des importations,³⁹ envisage depuis 2003 de mettre en place une législation. Tardivement, en juillet 2010, le Parlement européen a approuvé par vote une réglementation dont l'objectif est « ... de mettre un terme dans l'UE au bois abattu illégalement et aux produits dérivant de ce bois... ». Ce changement a été approuvé par le Conseil européen en octobre 2010, mais la loi n'entrera pas en vigueur avant 2012. Même si cette régulation sera la

bienvenue, elle est bien inférieure au Lacey Act dans la mesure où elle se repose sur la diligence requise réalisée par les importateurs eux-mêmes, elle s'applique seulement à ceux qui mettent en premier du bois sur le marché, plutôt que sur l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement, et il n'existe aucune sanction minimum qui s'appliquerait sur l'ensemble de l'Union européenne, et le choix des sanctions est laissé aux états membres.⁴⁰

Malgré ces faits scandaleux, la communauté du développement continue de soutenir l'exploitation forestière à l'échelle industrielle qui opère sous le label « gestion durable de la forêt ». ⁴¹ Cela comprend les pressions exercées sur les pays pour prendre en compte le secteur forestier dans leur Programme de soutien à la lutte contre la pauvreté, ainsi que le soutien financier (l'aide bilatérale et les subventions et prêts accordés par la Banque mondiale) pour améliorer la capacité technique, subventionner les sociétés d'exploitation forestière pour l'élaboration de plans de gestion des forêts, et financer les programmes de certification et les investissements dans les infrastructures. En général, l'argent de l'« aide » a financé le secteur forestier à hauteur d'environ 750 millions USD par an.⁴² Malgré ces sommes considérables, l'ensemble des pertes brutes de la forêt primaire entre 2000 et 2005 s'élève à 13 millions ha en moyenne par an, parmi lesquels 7,3 millions ha sont replantés.⁴³

En bref, d'innombrables initiatives et des milliards de dollars ont été dépensés pour essayer de réduire les activités illégales dans le secteur de l'exploitation forestière industrielle. On peut se demander si un succès est réellement réalisable avant que le reste des forêts tropicales dans le monde ne soient abattues pour des raisons commerciales – faire peu pour aider les communautés dont la subsistance dépend des forêts, puis ne rien faire pour atténuer les effets du changement climatique.

L'avenir de la foresterie durable : et REDD ?

Si les régimes de gestion des forêts qui protègent les droits des peuples tributaires des forêts, sont écologiquement durables mais pas économiquement viables, les sociétés d'exploitation sont alors tentées de s'engager dans des pratiques illégales pour faire des bénéfices. Dans les pays où les concessions d'exploitation ont déjà été attribuées, il faut faire tout ce qui est possible pour améliorer la transparence et la bonne gouvernance. Dans les pays qui disposent de forêts qui n'ont pas encore été attribuées à des concessions, tels que la RDC et le Libéria, la mesure la plus raisonnable est de rechercher des possibilités nouvelles et alternatives pour utiliser les forêts qui sont socialement, écologiquement et économiquement équitables, ou peut-être tirer des leçons des utilisations traditionnelles des forêts qui rendent possible une relation symbiotique entre les peuples et les écosystèmes des forêts.

L'initiative REDD offre la possibilité de préserver ces forêts. Même si la prévention des pratiques illégales au sein des initiatives REDD et la gestion des forêts dans le cadre d'un mécanisme REDD seront confrontées à de nombreuses difficultés identiques à celles qu'a connues le secteur de l'exploitation forestière industrielle, un bon accord REDD vise essentiellement la protection des forêts naturelles mais n'encourage pas leur exploitation. Il sera plus facile de détecter la délinquance dans les « zones de non exploitation » plutôt que dans les endroits où des arbres sont abattus illégalement parmi ceux qui sont abattus légalement, car les camions transportant le bois partent en direction de ports en Afrique, Asie et Amérique latine.

Dans le cadre d'un régime REDD, les forêts devront toujours être gérées. Il faudra empêcher l'exploitation illégale, les problèmes sociaux et environnementaux devront être contrôlés et le carbone devra être comptabilisé. Des mécanismes de fonctionnement devront être créés et appliqués. Les revenus REDD devront être saisis et équitablement distribués, car REDD ne peut pas fonctionner si les populations tributaires ne réalisent aucun bénéfice. Ce sont, bien sûr, les populations tributaires des forêts qui présentent les meilleurs antécédents dans la conservation des forêts, mais ce fait, et les leçons que l'on peut en tirer, est habituellement ignoré par les responsables politiques qui déterminent l'avenir de l'utilisation de la forêt.

La corruption présente des risques pour REDD, comme le montre la déclaration d'un agent d'Interpol : « Des groupes organisés de criminels scrutent le marché du carbone forestier qui est en train d'apparaître. Je signalerai à la [Banque mondiale] que les plans [REDD] sont sujets à de nombreux abus...La fraude [REDD] pourrait inclure la réclamation de crédits pour les forêts qui n'existent pas ou qui ne sont pas protégées ou, si elles le sont, par des personnes qui s'approprient les terres. Cela commence par de la corruption ou par l'intimidation des fonctionnaires, puis viennent les menaces et les violences contre ces populations. »⁴⁴

À la fin de l'année 2009, le Président de la République du Congo, Denis Sassou Nguesso, en tant que porte-parole de l'Union africaine sur le changement climatique, a lancé des appels pressants à la communauté – y compris et en particulier au président des États-Unis Barack Obama⁴⁵ – afin d'obtenir un soutien financier international pour aider les pays pauvres mais riches en forêts à protéger leurs forêts pour le bien de toute la planète. Cela doit en effet être mis en place, mais ses sentiments écartent les antécédents catastrophiques de son pays.⁴⁶

De plus, la République du Congo est membre de la Coalition pour la défense des forêts pluviales (CfRN),⁴⁷ qui représente une force essentielle dans la lutte pour obtenir des bénéfices financiers par le biais du mécanisme REDD. La CfRN se présente comme un ensemble de « pays abritant des forêts tropicales s'associant pour

réconcilier l'intendance de la forêt avec le développement économique ». ⁴⁸ Malgré ces objectifs louables, de nombreux membres de la coalition ont montré par le passé de flagrantes lacunes dans la réalisation de cette réconciliation. ⁴⁹ Jusqu'à ce qu'il y ait dans ces pays une réelle volonté politique de lutter contre la corruption, qui est un moteur principal de déforestation, il est peu probable qu'un régime de gestion des forêts, quel qu'il soit, soit efficace. La seule rhétorique n'aboutira à rien.

La corruption dans le secteur de la foresterie tropicale a pu prospérer en grande partie, bien que cela ait été condamné publiquement, parce qu'elle a été tolérée – et elle a été tolérée parce que les responsables politiques naïfs sont venus à penser par erreur que l'exploitation industrielle est à la fois écologiquement et économiquement durable et également bénéfique pour le développement. En réalité, le monde doit entrer dans une nouvelle phase qui ne permet aucune tolérance pour la corruption liée à la forêt. Les forêts qui restent dans le monde sont en péril, et sans elles, la lutte contre le changement climatique est perdue d'avance.

Notes

1. Patrick Alley est le directeur de Global Witness.
2. Banque mondiale, *Strengthening Forest Law Enforcement and Governance: Addressing a Systemic Constraint to Sustainable Development* (Washington, DC: World Bank, 2006), p. xi.
3. Nicholas Stern, *The Economics of Climate Change (The Stern Review)* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006). Voir également : Guido van der Werf et al., « CO₂ Emissions from Forest Loss », *Nature Geoscience*, vol. 2 (2009), pp. 737–738.
4. Voir Johannes Ebeling and Mai Yasue, « Generating Carbon Finance through Avoided Deforestation and its Potential to Create Climatic, Conservation and Human Development Benefits », *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, vol. 363 (2008), pp. 1917–1924 ; The Eliasch Review, *Climate Change: Financing Global Forests* (London: Her Majesty's Stationery Office, 2008).
5. *Guardian* (UK), « UN's forest protection scheme at risk from organized crime, experts warn », 5 octobre 2009.
6. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), *State of the World's Forests 2007* (Rome: FAO, 2007), p. 70.
7. Voir l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), « Indigenous Peoples and REDD-plus: Challenges and Opportunities for the Engagement of Indigenous Peoples and Local Communities in REDD-plus » (Gland: IUCN, 2010).
8. Voir Anand Madhvani, *An Assessment of Data on ODA Financial Flows in the Forest Sector* (New York: UN Development Programme [UNDP], 1999) ; Uma Lele et al., *The World Bank Forest Strategy: Striking the Right Balance* (Washington, DC: World Bank, 2000).
9. Voir Brendan Mackey et al., *Green Carbon: The Role of Natural Forests in Carbon Storage* (Canberra: ANU [Australian National University] E Press, 2008), pp. 17–18.
10. Global Witness, *Trick or Treat? REDD, Development and Sustainable Forest Management* (London: Global Witness, 2009).
11. Voir http://www.idrc.ca/en/ev-28721-201-1-DO_TOPIC.html.

12. Voir www.globalwitness.org pour consulter des rapports illustrant ces problèmes au Cambodge et au Cameroun ; Gouvernement royal du Cambodge, ministère de l'Agriculture, des forêts et de la pêche, Département des forêts et de la faune sauvage, *Cambodian Forest Concession Review Report* (Asian Development Bank, 28 avril 2000).
13. Selon l'accord du Conseil européen, une réglementation européenne doit être mise en place à partir de 2012.
14. Global Witness, *Cambodia's Family Trees, Illegal Logging and the Stripping of Public Assets* (Global Witness, juin 2007).
15. De nombreux entretiens ont été réalisés par l'auteur au Cambodge et au Cameroun entre 1995 et 2002.
16. Banque mondiale, « Aide-mémoire_Evaluation Mission_Forestry Component of CAS III_FESP: List of conditionalities for HIPC funding and level of achievement » (World Bank, juillet 2002) ; Banque mondiale, « International Development Association and International Finance Corporation interim strategy note for the Republic of Cameroon, FY07-08 », Report n° 37897-CM (World Bank, novembre 2006).
17. Autorisation de Récupération de Bois (ARB), « NGO accuses Biya's son of plundering Cameroon's rainforests », Afrique en Ligne, 25 juillet 2009 ; Projet d'observation indépendant pour soutenir l'application des réglementations forestières au Cameroun, Joint mission: Central Control Unit – Independent Observer, Global Witness, 30 juillet 30–2 août 2002.
18. Voir le 2^e rapport de synthèse de l'Independent observer sur l'application des réglementations forestières au Cameroun, décembre 2001–juin 2003, Global Witness, octobre 2003. Global Witness, un contrôleur indépendant des forêts, qui se trouvait au Cameroun à ce moment là, a découvert ces enquêtes dans les affaires qui avaient été bloquées par les autorités, et bien que la Banque mondiale, le ministère du Développement international du Royaume-Uni et d'autres donateurs lui aient demandé de ne pas mentionner ces liens de parenté dans son rapport afin d'éviter de créer une gêne « diplomatique », Global Witness n'a pas répondu à ces demandes (communication personnelle avec un agent de la Banque mondiale, juin 2002).
19. *Financial Times* (UK), « Taking a cut acceptable, says African minister », 25 octobre 2006 ; Global Witness, *The Secret Life of a Shopaholic: How an African Dictator's Playboy Son Went on a Multi-Million Dollar Shopping Spree in the US* (London: Global Witness, novembre 2009).
20. Un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies a signalé que « 80 % du revenu national est entre les mains de 5 % de la population » ; Voir Commission des droits de l'homme des Nations Unies, « Question of the Violation of Human Rights and Fundamental Freedoms in any Part of the World », 27 janvier 2000. Le rapporteur a également déclaré que « l'essor économique exceptionnel qui a suivi la découverte de gisements de pétrole majeurs au milieu des années 1990 n'a conduit à aucune amélioration des droits économiques, sociaux et culturels, car plus de 65 % de la population vit encore dans des conditions d'extrême pauvreté ». Voir Commission des droits de l'homme des Nations Unies, *UN Report on the Human Rights Situation in Equatorial Guinea – 2001*, 2001.
21. *Proyecto Conservación y Utilización Racional de los Ecosistemas Forestales (CUREF)*, « Situación de las Concesiones Forestales » (document obtenu en 1999) ; Greenpeace International, *The Untouchables: Rimbunan Hijau's World of Forest Crime and Political Patronage* (Amsterdam: Greenpeace International, 2004).
22. Gouvernement de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, *Commission of Inquiry into Aspects of the Forest Industry: Final Report* (2 vols) (Waigani: Department of the Prime Minister, 1989).

23. Centre for Environmental Law and Community Rights (Centre pour le droit environnemental et les droits des communautés – CELCOR) et la Fondation australienne pour la conservation (ACF), *Bulldozing Progress: Human Rights Abuses and Corruption in Papua New Guinea's Large Scale Logging Industry* (Port Moresby and Carlton, Victoria: CELCOR and ACF, 2006).
24. Site Internet du groupe Danzer, davidrwebb.com/Africa.2790.0.html.
25. Greenpeace International, *Conning the Congo* (Amsterdam: Greenpeace International, 2008).
26. Groupe Danzer, « Danzer Group: Subsidiary IFO in the Republic of Congo obtains FSC certificate » communiqué de presse, mars 2009. Lorsqu'on lui en a fait la demande, Danzer a seulement publié cette vérification après réception d'une « déclaration de confidentialité » : e-mail d'Olof von Gagern, Danzer, à Global Witness, 20 juillet 2009.
27. Cette affirmation est largement documentée. Voir par exemple, le Rapport du groupe d'experts désignés suite à la résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies 1306 (2000), paragraphe 19 en rapport avec la Sierra Leone, paragraphe 215.
28. Voir www.globalwitness.org pour consulter de nombreux rapports sur l'industrie du bois au Libéria.
29. Documents internes d'Oriental Timber Company en possession de Global Witness.
30. Site Internet de Rimbunan Hijau (PNG), www.rhpng.com.pg.
31. Par exemple, www.eventpolynesia.com/newsroom/common/CO2_page_newsroom08088.htm.
32. IRIN News (Papouasie-Nouvelle-Guinée), « Indigenous people lose out on land rights », 1^{er} juin 2010, à l'adresse <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=89322>.
33. Voir le site Internet de l'Initiative pour les forêts du Libéria : <http://www.fao.org/forestry/lfi/en/>.
34. Réforme du Forest Crime Monitoring and Reporting Projet (projet de contrôle et de notification des crimes liés à la forêt), CMB/99/A05, Global Witness, mars 2002.
35. Global Witness, « Credibility of Liberia's forestry reform programme at point of collapse, warns Global Witness », communiqué de presse, 28 août 2009.
36. SGS/Liberfor, « Fiscal Year Summary of Forestry Fees Up to 1 June 2010 ».
37. Palais présidentiel, gouvernement du Libéria, « Special Statement by President Ellen Johnson Sirleaf on the Report of the Special Presidential Investigative Committee on Alleged Carbon Credit Deal », 12 octobre 2010. Voir http://www.emansion.gov.lr/press.php?news_id=1679.
38. Le Lacey Act a pour but de protéger les plantes et la faune sauvage par le biais de sanctions civiles et criminelles en cas de violation, cela comprend le commerce de la faune sauvage, des poissons et des plantes qui sont illégalement pris, détenus, transportés ou vendus.
39. WWF, *Illegal Wood for the European Market: An Analysis of the EU Import and Export of Illegal Wood and Related Products* (Brussels: WWF, 2008).
40. Parlement européen, « MEPs vote to cut illegal timber out of the EU market », communiqué de presse, 7 juillet 2010. Voir www.illegal-logging.info/uploads/129520101112en00230034.pdf.
41. Le terme « gestions durable des forêts » est mal défini. Bien qu'en surface, cela ressemble à un concept raisonnable, en pratique cela est habituellement utilisé par l'industrie du bois pour décrire l'exploitation forestière conventionnelle, à l'échelle industrielle. Voir Global Witness, septembre 2009.
42. Richard Rice et al., *Sustainable Forest Management: A Review of Conventional Wisdom* (Washington, DC: Center for Applied Biodiversity Science, Conservation International, 2001).
43. FAO, *Global Forest Resources Assessment 2005* (Rome: FAO, 2006).

44. *Guardian* (UK), 5 octobre 2009.
45. Gouvernement de la République du Congo, « *Congo–Brazzaville president calls on US to support financial mechanism to preserve Congo Basin* », 1^{er} octobre 2009 ; République du Congo, « Open letter to President Obama ».
46. Largement documenté. Voir par exemple, Jugement de la Haute Cour de justice, Queen’s Bench Division, devant Lord Justice Stanley Burnton, Long Beach Limited et Denis Christel Sassou Nguessou et Global Witness Ltd, cas n° HQ07X02371, 15 août 2007.
47. Pour consulter la composition exacte de la coalition, voir www.rainforestcoalition.org.
48. Site Internet du CfRN, www.rainforestcoalition.org/eng/about/index.php.
49. Les États membres du CfRN obtiennent un classement collectif moyen de 113 sur 180 pour l’Indice de perception de la corruption (à l’exclusion des îles Fidji).

6.1.1

Le changement climatique et la corruption mettent en péril la plus grande forêt de palétuviers au monde

Iftekhar Zaman et Manzoor-e-Khuda¹

La région des Sundarbans, située sur la côte sud-ouest du Bangladesh, est la plus grande forêt de palétuviers contiguë du monde. Elle constitue 51 % de l'ensemble de la réserve forestière au Bangladesh, contribue à 41 % du total des revenus liés à la forêt et comptabilise environ 45 % de la production de bois et de carburant.² De façon significative, elle sert également de « bouclier naturel » contre les cyclones et les raz de marée, offrant une protection contre l'érosion des côtes et stabilisant les terres en emprisonnant les sédiments. En effet, la ceinture constituée par les palétuviers est capable d'absorber jusqu'à 30 à 40 % de la force totale d'un tsunami – ou de

l'onde de choc générée par un cyclone, avant d'atteindre les zones habitées situées à l'arrière.³

La forêt des Sundarbans est non seulement menacée par les catastrophes liées au changement climatique et l'élévation du niveau de la mer – on estime qu'une élévation de 45 cm du niveau de la mer inonderait 75 % des palétuviers, et 1 mètre les couvrirait entièrement – mais elle doit également lutter contre la menace de corruption. La mangrove est extrêmement vulnérable à l'exploitation forestière illégale, particulièrement à l'exploitation des ses précieux arbres – les sundaris. L'exploitation illégale a lieu en toute

impunité, impliquant la complicité des syndicats des entreprises, des fonctionnaires corrompus chargés des forêts et de l'administration locale.⁴ La forme la plus commune de contrebande de ces arbres implique des agriculteurs opérant sous le couvert du transport de feuilles de *Nypa* dans des trains de flottage qui sont en fait remplis de bois illégal. On a estimé que, uniquement par cette forme de trafic, une quantité de bois d'une valeur de 60 millions de taka bangladais (TTk) est exportée en contrebande chaque année.⁵ Le bois est également transporté illégalement par des pêcheurs et des *bawalis* (les collecteurs officiels de feuilles de *Nypa*) ; par le biais de ce processus, une quantité de bois d'une valeur estimée à 1,35 milliards Tk passe en contrebande chaque année.⁶

Afin que ce commerce illégal puisse fonctionner sans contestation, il nécessite la complicité de fonctionnaires locaux. On estime que les fonctionnaires corrompus chargés des forêts extorquent chaque année 62,5 millions Tk aux *bawalis*, en plus du revenu qu'il perçoivent grâce aux permis qu'ils leur accordent. Afin de faire face à de telles demandes, les *bawalis* doivent collecter presque quatre fois le volume autorisé de feuilles de *Nypa*. De la même manière, les pêcheurs doivent payer des sommes officieuses aux fonctionnaires à chaque voyage, effectuer des paiements à différents postes de contrôle au cours du transport et payer des pots-de-vin lorsqu'ils renouvellent leur permis

bateau. On estime que les fonctionnaires chargés des forêts extorquent aux pêcheurs au total près de 230 millions Tk par an.⁷ De plus, les fonctionnaires autorisent souvent l'entrée dans les réserves naturelles en échange de pots-de-vin, encourageant ainsi de nouvelles dégradations de l'écosystème.⁸

L'exploitation illégale a un impact considérable sur la capacité des palétuviers à protéger les peuplements contre les menaces environnementales, qui sont susceptibles de devenir plus violentes et fréquentes à cause des effets du changement climatique. Les politiques du Bangladesh peuvent elles-mêmes avoir pour effet d'encourager les pratiques d'exploitations illégales. Le Bangladesh suit une politique forestière orientée vers les revenus plutôt que vers la conservation. Chaque année, un revenu cible est fixé par le gouvernement, qui augmente progressivement avec le temps. La réalisation de ces objectifs est le critère principal sur lequel les résultats des fonctionnaires chargés des forêts sont évalués. Par conséquent, les fonctionnaires sont sous pression pour atteindre les objectifs, et ont souvent recours à des méthodes non autorisées pour prélever le revenu nécessaire.

La combinaison de pratiques illégales – dont certaines sont encouragées par l'accent mis par le gouvernement sur les revenus plutôt que sur la conservation – est susceptible de considérablement dégrader la forêt des Sundarbans ce qui, à son tour, aura un impact cumulé sur le

changement climatique, la durabilité environnementale et le développement. La dégradation des palétuviers signifiera qu'ils ne seront plus capables de jouer leur rôle de puits de carbone, contribuant ainsi davantage au changement climatique. Leur perte comme bouclier naturel contre les cyclones et les raz de marées et l'affaiblissement de leur capacité à emprisonner les sédiments et à stabiliser les côtes aura des conséquences graves pour les 3,5 millions de personnes dont la subsistance dépend directement ou indirectement des ressources de la mangrove.⁹

Le rôle des pratiques illégales et des politiques mal conçues dans l'accélération de la dégradation des palétuviers souligne le besoin de s'attaquer aux problèmes de gouvernance dans tous les plans d'adaptation au changement climatique. Le premier pas entrepris par le

gouvernement devrait être de réorienter les politiques forestières, non pas en se concentrant sur les revenus, mais en encourageant les extractions durables, la conservation et l'intégration de ces initiatives dans la planification et le développement national. Cela, associé à un contrôle approprié par les fonctionnaires du ministère des forêts, la police, les gardes-frontières, qui sont eux-mêmes tenus pour responsables, et à des incitations efficaces et des pouvoirs d'exécution, aurait un double impact sur les Sundarbans : cela contribuerait à l'atténuation par la préservation d'un puits de carbone et contribuerait efficacement à l'adaptation en conservant le bouclier naturel, qui deviendrait d'autant plus important pour le développement humain au moment où les effets inévitables du changement climatique s'aggraveront.

Notes

1. Iftekhar Zaman et Manzoor-e-Khuda travaillent pour Transparency International Bangladesh.
2. Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), cité dans Saidur Rahman (non daté), « Ecology and Management of Sundarban: A Rich Biodiversity of the World's Largest Mangrove Ecosystem ».
3. *Daily Star* (Bangladesh), 28 décembre 2007.
4. Cette section se base sur une étude diagnostique de TI Bangladesh, *Transparency and Accountability in Forest Conservation and Management: Problems and Way Out* (Dhaka: TI Bangladesh, 2008). Voir www.ti-bangladesh.org/research/Eng-ex-summary-forest.pdf.
5. Ibid. 1 dollar USD = 68 taka (environ).
6. Ibid.
7. Ibid.
8. Ibid.
9. Voir www.unnayan.org/env.unit/paper3.pdf.

6.2

Gouvernance dans les forêts tropicales dans le monde

Où va aboutir REDD+ ?

Jeffrey Hatcher et Luke Bailey¹

Malgré le résultat décevant de la conférence sur le changement climatique de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC) qui s'est tenue en 2009 à Copenhague, une initiative connue sous le nom de programme pour la Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD) reste l'un des points les plus forts du consensus politique international. REDD a été officiellement présenté à la conférence de la CCNUCC à Bali en Indonésie en 2007, comme un mécanisme fondé sur l'incitation à freiner ou arrêter la déforestation et la dégradation de la forêt, qui est une source essentielle de l'émission mondiale des gaz à effet de serre. La réflexion du REDD – qui est maintenant étendu et connu sous le nom de REDD+² – a mûri au cours des dernières années et un dialogue plus approfondi s'est développé sur les liens entre la gouvernance et une meilleure gestion de la forêt.

Les négociateurs internationaux sur le climat et les responsables politiques nationaux ont commencé à reconnaître que REDD+ ne consiste pas simplement à comptabiliser le carbone, mais plutôt les relations sociales, écologiques et économiques complexes des zones forestières où l'on trouve le carbone. REDD+ pourrait modifier considérablement la manière dont les forêts du monde entier sont dirigées. Au centre de cela, on trouve une réglementation restrictive sur l'utilisation des terres. Il est donc possible que cela enfreigne les droits des populations locales d'accéder, d'utiliser et de gérer les forêts dont dépend leur subsistance.³ Cette crainte est d'autant plus

urgente étant donné que nombreux pays qui sont éligibles aux programmes de préparation⁴ de la Banque mondiale ou du REDD+ ont été évalués comme étant des « États fragiles » avec une mauvaise gouvernance et une faible croissance économique.⁵ Des institutions faibles, de puissants groupes d'intérêt et une corruption généralisée sont des défis majeurs auxquels sont confrontés les efforts visant à réduire la déforestation dans ces pays.

REDD+ dispose du potentiel pour améliorer la gouvernance des forêts par le biais d'une augmentation du financement accordé aux réformes de gouvernance, d'un plus grand examen des secteurs forestiers nationaux et de la création de nouvelles opportunités pour les communautés vivant dans les forêts pour qu'elles puissent revendiquer leurs droits auprès des gouvernements centraux. Bien que REDD+ soit en train d'évoluer vers une mise en œuvre au niveau national, l'optimisme ne doit pas empêcher de mettre en place des mesures visant à garantir que REDD+ n'affaiblisse pas par mégarde la gouvernance nationale ou locale et n'aggrave pas les inégalités politiques et économiques.

Les risques du REDD+ devraient être étudiés selon deux objectifs. Le premier est d'évaluer le statu quo de la gouvernance dans les potentiels pays REDD+ en relation avec les exigences de gouvernance nécessaires pour réduire les émissions dues à la déforestation et à la dégradation. Le second est de mettre en avant les mécanismes de gouvernance et de responsabilité nécessaires pour garantir que chaque programme REDD+ améliore les droits des autochtones et des populations vivant des forêts. Dans le monde, les forêts tropicales sont éloignées et constituent depuis longtemps des bases de ressources mal gérées pour le développement national où la corruption et les violations des droits de l'homme sont courantes.⁶ REDD+ peut changer et améliorer les choses s'il accorde suffisamment d'attention aux problèmes de gouvernance qui envahissent les forêts tropicales. Dans le cas contraire, il peut aggraver la situation.

La gouvernance dans les pays potentiellement REDD+ aujourd'hui

À part quelques petites activités volontaires sur le marché du carbone et des activités de préparation, il n'existe aucun programme international REDD+ aujourd'hui. Les fonds et les programmes ont été établis pour préparer un ensemble de pays à finalement participer au REDD+, soit en vendant dans les marchés du carbone des crédits carbone provenant de réductions d'émissions de carbone vérifiées ou par le biais d'une compensation bilatérale ou multilatérale plus directe. Les programmes les plus notables⁷ ont identifié un ensemble de pays – qui se chevauchent souvent⁸ – qui seront préparés pour le REDD+ par le biais d'une variété d'interventions techniques

et politiques. Ces pays se situent pour la plupart dans les régions tropicales. Alors que la plupart des émissions de carbone forestier dans le monde provient de seulement deux pays – l’Indonésie et le Brésil – les partisans du REDD+ soutiennent que, sans impliquer d’autres pays plus petits qui pratiquent la déforestation, tels que le Libéria et Panama, il existe un risque pour que la déforestation s’étende d’un pays à l’autre.⁹

Il est facile de trouver des exemples de gouvernance faible, de corruption et de violations des droits dans les potentiels pays REDD+ et leurs forêts.¹⁰ Les organismes forestiers nationaux, qui seront responsables de la mise en place de presque la totalité du programme REDD+, ne sont pas immunisés contre ces problèmes. Par exemple, un rapport récent se sert des allégations de mauvaise gestion financière à l’égard du Fonds de reforestation d’Indonésie comme avertissement.¹¹ De la même manière, des rapports faisant état du fonds bilatéral norvégien attribué à la Tanzanie ont fourni un simple indice du potentiel de corruption si un afflux massif d’espèces REDD+ intervenait.¹² Plus directement liés au REDD+, des exemples en PNG de propriétaires forestiers escroqués pour vendre leurs droits d’émission de carbone (souvent sous la menace d’une arme), et des perceptions de complicité du gouvernement avec des négociants en carbone, peignent une image désolante de l’avenir du REDD+.¹³

Pour atteindre ses objectifs et protéger les droits des populations vivant dans les forêts, REDD+ devra être amélioré à deux niveaux : au niveau de la gouvernance institutionnelle nationale et au niveau de la gouvernance forestière.

La gouvernance institutionnelle

Cela se rapporte à la stabilité politique, la recherche de rente et les droits de propriété clairs et applicables, la transparence, l’application des contrats et aux systèmes judiciaires efficaces. Ces considérations sont particulièrement importantes si le financement REDD+ doit se faire par le biais du marché ou par le biais des fonds pour compenser les réductions d’émissions vérifiées grâce à l’émission et à l’achat de crédits de réduction d’émissions certifiées (REC). Par exemple, les vendeurs de crédits provenant d’un pays avec des règles de droit limitées auront des difficultés à garantir aux acheteurs l’existence et la persistance des réductions achetées sur papier. Malheureusement, la plupart des pays abritant des forêts tropicales, surtout ceux comptant parmi les plus hauts taux de déforestation, obtiennent un score faible pour des paramètres de gouvernance pertinents.

La série d’indicateurs de gouvernance présentée dans le tableau 6.2 fournit certains paramètres pertinents pour les plans REDD+ basés sur le marché ou sur le fonds pour une comparaison au sein des pays les plus émetteurs. La plupart des émissions de carbone provient d’une poignée de pays. Selon les meilleurs chiffres disponibles, en 2005, 61 % de toutes les émissions de carbone issues des modifications d’utilisation

de la terre¹⁴ provenaient d'Indonésie et du Brésil. Les neuf plus gros émetteurs suivants totalisent 23 % – moins que l'Indonésie toute seule. Alors que tous les pays mentionnés dans le tableau 6.2 ne participent pas actuellement à des programmes REDD+, ils participeront probablement au marché du carbone volontaire du REDD.

Un coup d'œil à la liste des premiers émetteurs suffit pour révéler les graves problèmes de gouvernance qu'ils doivent affronter. Le contexte politique dans certains de ces pays peut poser des problèmes insurmontables pour n'importe quelle initiative visant à lutter contre la déforestation, sans parler d'une initiative aussi complexe que REDD+, avec ses exigences pour des nouvelles technologies de contrôle des forêts, des inventaires de carbone forestier et des consultations avec les populations éloignées.

Les pays mentionnés dans le tableau 6.2 obtiennent des mauvais scores quant aux estimations quantitatives sur la corruption, la transparence, la gouvernance, la capacité et l'environnement commercial :

- Onze pays se trouvent dans la moitié inférieure de l'Indice de perception de la corruption de TI, six d'entre eux sont dans le quart inférieur ;
- Les pays s'en tirent un peu mieux dans le classement de Freedom House sur les libertés civiles et politiques, avec cinq d'entre eux qui se trouvent dans la moitié inférieure ;
- Tous ces pays, sauf deux d'entre eux, se classent au dessus de 100 dans le classement « Facilité à faire des affaires » parmi les 183 pays pris en compte par la Banque mondiale, et six d'entre eux sont dans le quartile inférieur. Selon l'« Indicateur de gouvernance » de la Banque, seule la Malaisie se positionne bien dans les domaines « efficacité du gouvernement » et « contrôle de la corruption », avec respectivement trois et deux pays dans les quartiles inférieurs ;
- Huit des 11 pays ont reçu la note de « C » ou « D » dans le classement de l'agence française Coface sur le crédit à l'export.¹⁵

D'un point de vue environnemental et climatique, ces considérations sont inquiétantes, car le niveau de capacité institutionnel de ces pays, la corruption et la transparence pourraient potentiellement empêcher le rapport précis de la réduction des émissions dont dépend le plan REDD+. Ainsi, un système de contrôle indépendant est nécessaire pour mesurer les résultats de carbone et non-carbone du REDD+, tel le défend Global Witness. De plus, il existe des doutes quant à l'exactitude des données rapportées par le gouvernement dans la seule base de données mondiale existante sur le couvert forestier, l'*Évaluations des ressources forestières mondiales* souvent citée par la FAO.¹⁶

Ces données montrent la difficulté potentielle d'établir, entretenir et contrôler les programmes nationaux REDD+. Plusieurs organisations ont déjà exprimé leurs

inquiétudes sur la manière dont les consultations nationales avec la société civile et les autochtones pour la planification REDD+ ont été menées.¹⁷ De telles critiques soulignent la difficulté de mettre en œuvre REDD+ dans des pays qui affichent de longs antécédents de violation des droits de l'homme et qui ne souhaitent pas impliquer les populations locales dans les plans de gestion des ressources naturelles. Le fait que les gouvernements aient été incités à établir des groupes de travail nationaux pour REDD+ et des tentatives de consultations peut cependant être perçu comme un développement positif, dans la mesure où les gouvernements réfléchissent maintenant à ces problèmes et rapporteront probablement leurs résultats pour qu'ils soient examinés par les donateurs.

La gouvernance forestière

Cela comprend les conditions de tenure de la forêt, la gestion de la forêt, la planification de l'utilisation des terres et des revenus, et les incitations.¹⁸ Les moteurs de la déforestation et de la dégradation – principalement l'exploitation forestière, l'agriculture et les feux, ainsi que leurs interactions – sont complexes et difficiles à résoudre efficacement par le biais des politiques nationales.¹⁹ Des exemples tirés de l'histoire, cependant, montrent que certaines conditions fondamentales, telles qu'un régime foncier sûr et la présence d'une instance de gestion déléguée pour les communautés locales, ont conduit à des améliorations de la condition de la forêt, de la séquestration du carbone et de la subsistance locale.²⁰

Malheureusement, ces conditions fondamentales n'existent pas pour la plupart des forêts autour du monde. Une gouvernance faible touche les pauvres en particulier, rendant peu sûre leur régime foncier, créant des coûts supplémentaires pour accéder aux services administratifs, nuisant aux systèmes de justice et à la résolution des litiges et détruisant les relations sociales.²¹ De plus, une écrasante majorité des forêts tropicales dans le monde appartient légalement aux gouvernements, malgré les réclamations légitimes qui s'élèvent depuis longtemps parmi les autochtones et les communautés locales, qui possèdent uniquement une autorité légale minimum sur la gestion des forêts où ils vivent et desquelles ils dépendent.²²

| Pays | CAIT – émissions annuelles 2005 | FAO Évaluations des ressources forestières mondiales, 2000–5 | TI IPC, 2009 | Classement Freedom House, 2009 | Banque mondiale, Doing business, 2010 | Banque mondiale "Indicateurs de gouvernance" (-2.5 à 2.5, 2.5 = meilleure gouvernance) | Notations COFACE "Risque pays" (A1-D) |
|-------------|---------------------------------|--|--|--|---|--|---------------------------------------|
| | MT de CO ₂ | Changement annuel du couvert forestier (Mhalan) | Indice de perception de la corruption (1 = le plus corrompu) | Notation moyenne combinée (1 – 7, 1 = libre) | Classement sur la facilité à faire des affaires (sur 183) | Efficacité du gouvernement | Notation pays |
| | Part du total mondial (%) | | | | | Contrôle de la corruption | Notation du climat des affaires |
| 1 Brésil | 1830 | -3,10 | 3,7 | 2 | 129 | 0,0 | A4 |
| 2 Indonésie | 1459 | -1,87 | 2,8 | 2,5 | 122 | -0,3 | C |
| 3 Venezuela | 187 | -0,29 | 1,9 | 4 | 177 | -0,9 | C |
| 4 RDC | 176 | -0,32 | 1,7 | 6 | 182 | -1,3 | D |
| 5 Myanmar | 158 | -0,47 | 1,4 | 7 | - | -1,7 | D |
| 5 Nigéria | 158 | -0,41 | 2,5 | 4,5 | 125 | -1,0 | D |
| 7 Bolivie | 139 | -0,27 | 2,7 | 3 | 161 | -0,8 | D |
| 7 Malaisie | 139 | -0,14 | 4,5 | 4 | 23 | 1,1 | A2 |
| 9 Zambie | 106 | -0,45 | 3,0 | 3,0 | 90 | -0,7 | C |
| 10 Cambodge | 84 | -0,22 | 2,0 | 5,5 | 145 | -0,8 | D |
| 10 Équateur | 84 | -0,20 | 2,2 | 3 | 138 | -1,0 | C |
| Médiane | | | 2,6 | 4 | 129 | -0,7 | |
| Total | 4520 | | | | | | |

Remarques : L'indice de perception de la corruption de TI mesure les résultats du sondage sur le niveau de corruption perçue dans 180 pays. L'indice est basé sur une échelle de 10 points, où 1 est le plus corrompu, et cherche à illustrer les effets spécifiques de la corruption, normis l'instabilité politique et les difficultés de décentralisation.

Le classement de Freedom House des pays est la moyenne combinée des notes provenant d'un questionnaire sur les droits politiques et les libertés civiles, auquel ont répondu des analystes in situ. Les pays sont notés avec un accroissement de 0,5 dont 1 représente le plus libre et 7 le moins libre.

Le rapport de la Banque mondiale *Doing business 2010* classe 183 pays en termes de facilité à faire des affaires, prenant en compte des facteurs tels que le fardeau réglementaire, les impôts et l'exécution des contrats. Le classement se concentre sur les entreprises nationales, de taille petite et moyenne, dans le secteur structure.

L'« indice de gouvernance » de la Banque mondiale rassemble les résultats de sondages à partir d'entreprises, de chercheurs, de citoyens et d'organisations non gouvernementales (ONG) sur l'« État de droit » (le degré de confiance perçue d'acteurs dans la réglementation de la société, y compris les régimes, de droits, de propriétés, les contrôles, le système judiciaire et la prévalence de la criminalité. « Contrôle de la corruption » illustre l'étendue perçue de mécontent, de corruption, d'accaparement des ressources par l'élite et d'autres formes de corruption.

Les notations « risque pays » développées par Coface, une agence française de crédit à l'exportation, fournissent une évaluation quantitative standardisée de la stabilité générale des pays et du climat des affaires. Les notes vont de A1 à A4, suivi par B, C et D. Une note A1 indique une stabilité politique et un climat des affaires positif avec des institutions fortes. Dans les pays qui obtiennent la note D, il y a un fort taux de défaillance des entreprises. Les informations et les institutions sont faibles et la situation politique et économique rend la liberté d'entreprendre extrêmement risquée.

Sources : CAIT Version 7.0 (WRI, 2010); TI, indice de perception de la corruption 2008 ; *Freedom House, Freedom in the World 2009*; *Setbacks and Resilience* (Washington, DC: Freedom House, 2009) ; Banque mondiale, *Doing Business 2010* (Washington, DC: World Bank, 2009), p. 4, tab. 1.3; Daniel Kaufmann et al., *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008*, Policy Research Working Paper n° 4978 (Washington, DC: World Bank, 2009) ; Coface, notations « Risque pays », 2009.

Tableau 6.2 Indicateurs de gouvernance dans des principaux pays émetteurs de carbone forestier

L'Amérique latine a fait tout ce qui était possible pour reconnaître légalement la propriété et la gestion de la forêt par des communautés qui y vivent, avec environ 32 % des forêts de la région appartenant aux communautés et les autochtones ou destinées à leur utilisation (schéma 6.2). En Asie, ce chiffre se situe aux alentours de 27 %. En Afrique, cependant, presque 98 % des forêts sont revendiquées par l'Etat. En outre, il y a un degré élevé d'incertitude et de contestation dans chacune de ces régions en ce qui concerne les droits de propriété statutaires et coutumiers sur les forêts et les ressources forestières. Dans la plupart des pays, les droits de propriété du carbone restent vagues, et la création d'une nouvelle catégorie de ressource – le carbone forestier- est susceptible de générer encore plus de contestation dans le paysage forestier.

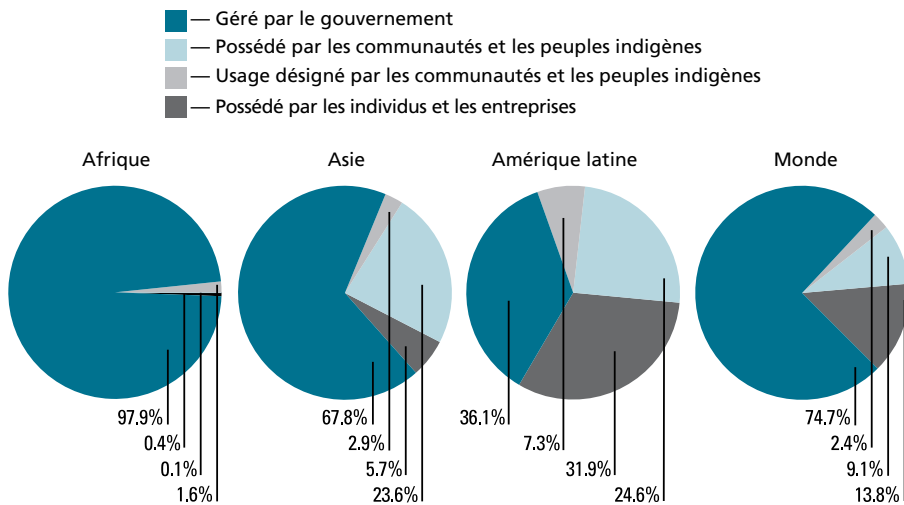


Schéma 6.2 Distribution régionale de la tenure forestière, 2008

Source : Initiative pour les droits et les ressources, *The End of the Hinterland*, 2010.

Exigences gouvernementales : garantir que REDD+ encourage les droits et le bien-être des populations vivant dans les forêts et des autochtones

Réduire efficacement les émissions dues à la déforestation et à la dégradation de la forêt, et encourager des capacités améliorées de séquestration du carbone dans les forêts tropicales autour du monde, nécessiteront une meilleure gouvernance de la forêt et une meilleure gouvernance institutionnelle nationale. Le financement étant encouragé par les partisans de REDD+ – 3,5 milliards USD ont été engagés à

Copenhague pour la préparation de REDD – cela présente certains espoirs prouvant que le monde prend au sérieux la lutte contre la déforestation. Néanmoins, il existe également des raisons de s'inquiéter, à cause de l'environnement institutionnel dans lequel l'argent sera injecté. Les réformes de gouvernance sont des processus de longue haleine, et les seules augmentations du financement ne sont pas suffisantes pour garantir leur succès. Sans une bonne coordination et surveillance, les flux d'aide peuvent même aggraver la corruption.²³

Les réformes de gouvernance de base, qui comprennent la mise en place d'une fondation d'institutions et de systèmes, sont nécessaires pour les pays ciblés par REDD+, afin qu'ils puissent tirer le meilleur du financement sans affecter les vies des communautés vivant dans les forêts et des autochtones. Ces réformes devraient comprendre :

- la clarification et la sécurisation des droits fonciers statutaires et coutumiers, du carbone et de la forêt pour les communautés et les autochtones, les populations tributaires des forêts ;
- La mise en place d'une surveillance indépendante, nationale et internationale, ainsi que des mécanismes de recours et de vérification pour revoir les impacts, réaligner les programmes REDD+ et fournir des réparations lorsque les droits sont violés ;
- Accorder des compensations aux communautés qui dépendent depuis longtemps des forêts et qui les entretenaient ;
- s'assurer que les programmes REDD+ ne se contentent pas de contrôler le carbone, mais qu'ils comprennent un système de mesure, de notification et de vérification (MNV) pour contrôler l'impact sur les droits et les flux de financement.²⁴

Le tableau 6.3 présente quelques considérations pour la gouvernance REDD+ aux niveaux international, national et local. Ces paramètres de bonne gouvernance doivent être intégrés dans le cadre d'un contexte national et local afin qu'ils soient pertinents et efficaces.

D'un point de vue optimiste, il est remarquable de constater que les coûts de l'amélioration de la gouvernance forestière sont relativement faibles comparés au financement REDD prévu. Reconnaître les droits fonciers forestiers, par exemple, bien que cela soit politiquement contraignant, a un coût direct relativement faible.²⁵ Un rapport datant de 2008 commandé par le Premier ministre britannique estime que le coût de la gouvernance pour la réduction des émissions forestières dans 25 pays serait de 2,3 milliards USD sur 5 ans.²⁶ Se contenter de sécuriser le financement ne garantit cependant pas les résultats. Comme le rapport l'indique, de tels projets internationaux ambitieux « n'ont pas toujours été fructueux... à cause de trop peu d'argent dépensé, d'une mauvaise conception et gestion, ou d'un manque de volonté politique ».²⁷

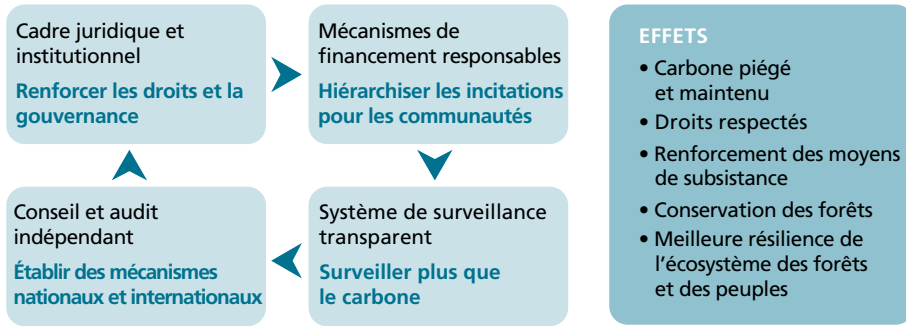


Schéma 6.3 Cadre d'actions pour garantir une adaptation et une atténuation du changement climatique efficaces dans les zones forestières

Source : Adapté à partir de RRI et RFN, Fondations pour l'efficacité, 2008.

Conclusion

Où en sommes-nous après un examen de la gouvernance dans les pays REDD+? Si l'on était pessimiste, on pourrait conclure que les obstacles de gouvernance à la réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts – ou même juste à la mise en place d'un programme REDD+ – sont trop importants pour être surmontés. Les problèmes sont d'autant plus décourageants étant donné la courte période au cours de laquelle les partisans REDD+ veulent verser le financement précoce : près de 3,5 milliards USD entre 2010 et 2012.²⁸

D'autre part, certains gouvernements nationaux ont pris des mesures spectaculaires pour clarifier les droits fonciers tout en faisant des progrès réguliers et progressifs pour renforcer la gouvernance.²⁹ Il est important de le reconnaître, étant donné l'élan qui existe derrière le REDD+ et le soutien qu'il a reçu lors de la conférence de Copenhague en 2009 et des réunions interministérielles suivantes,³⁰ que les projets et les financements vont probablement progresser malgré les problèmes de gouvernance. Cela signifie que le monde devrait agir pour garantir que l'argent soit dirigé vers des réformes politiques et de gouvernance nécessaires pour atteindre une réduction des émissions à long terme, améliorer la séquestration, ainsi que la protection des droits des communautés vivant dans les forêts.

Atteindre ces réductions d'émissions de carbone signifiera réaligner les économies forestières vers une gouvernance des ressources plus rationnelle qui inclut une plus grande participation des autorités locales dans les prises de décision. Une amélioration du commerce de gros vers une gouvernance nationale est peu susceptible d'être le résultat à court terme de REDD+ car ces changements sont probablement au delà de l'étendue de REDD+ – c'est-à-dire le fonctionnement des systèmes judiciaires et la

stabilité politique. La gouvernance forestière peut toutefois être améliorée, en saisissant l'occasion de sécuriser les droits et le régime foncier des communautés vivant dans les forêts et d'améliorer les processus de prise de décision liés à la gestion de la forêt et à l'utilisation des terres.

| | Transparence | Responsabilité | Équité | Participation | Coordination |
|--|--|--|--|---|--|
| Gouvernance internationale REDD+ (ex. les processus de prise de décision de la UNFCCC, organismes de contrôle du marché du carbone, fonds bilatéraux et multilatéraux) | Les informations compréhensibles sur les processus de négociation, les organismes de contrôle de négociation et gouvernance du fonds sont rendues accessibles (ex. fonds attribués/transférés). | Les actions des investisseurs, les organismes de contrôle du marché et les fonds sont soumis à un audit, une surveillance et un recours (ex. panel d'inspection de la Banque mondiale). | Les responsabilités, les risques et les bénéfices de la participation aux programmes REDD+ et les marchés sont clairs et partagés équitablement. | Les négociations, les organismes de contrôle du marché et les fonds comprennent la participation efficace des personnes touchées par les marchés et programmes REDD+. Refuser de participer au REDD+ reste une option. | Les contrôles du marché, les fonds et les activités de préparation sont coordonnés pour éviter de créer plusieurs normes pour la protection des droits et des intérêts des personnes touchées. |
| National (ex. Structures nationales de prise de décision pour la planification de l'utilisation des terres, organismes forestiers, groupes de travail REDD+) | Les informations compréhensibles liées aux politiques de décision de l'utilisation des terres, la participation aux marchés et les fonds REDD+, et la gouvernance des groupes de travail sont mises à disposition gratuitement (ex. fonds reçus/versés). | Les actions prises par les décideurs nationaux et les programmes REDD+ sont soumis à un audit, une surveillance et un recours indépendants (ex. par le biais de tribunaux nationaux ou de tribunaux fonciers spécialisés). | Les responsabilités, les risques et bénéfices de la participation à des programmes et des marchés REDD+ sont précisés. Les décisions sur le partage des responsabilités, des risques et des bénéfices sont réalisés par le biais de processus participatoires et transparents. | Les processus de prise de décision concernant l'utilisation des terres et les programmes REDD+ comprennent la représentation de tous les secteurs de la société qui sont touchés, y compris les groupes marginaux, les autorités coutumières et les autochtones. Refuser de participer au REDD+ reste une option. | Les politiques nationales sur l'utilisation des terres et les programmes REDD+ sont coordonnés avec d'autres secteurs, le gouvernement local et les autorités coutumières, tout en respectant les processus de prise de décision traditionnels/coutumiers. |

| | Transparence | Responsabilité | Équité | Participation | Coordination |
|---|--|--|---|--|---|
| Local (ex. Administration publique, organismes forestiers, autorités coutumières) | Les informations sur les structures de prise de décision concernant l'utilisation des terres, le REDD+ et les droits fonciers sont disponibles dans les langues locales et diffusées de manière proactive (ex. les fonds reçus). | La mise en œuvre au niveau local des politiques d'utilisation des terres et les programmes REDD+ sont soumis à des mécanismes de surveillance et de recours locaux lorsque cela est approprié et liés aux recours nationaux et internationaux. | Les responsabilités, les risques et les bénéfices de la participation aux programmes REDD+ sont précisés à tous ceux qui sont potentiellement touchés. Les mécanismes locaux de partage des bénéfices sont développés dans des processus transparents et participatoires. | Les processus de prise de décision concernant l'utilisation des terres et les programmes REDD+ comprennent la représentation de tous les secteurs touchés de la société, y compris les groupes marginaux, les autorités coutumières et les autochtones. Refuser de participer au REDD+ reste une option. | Les actions locales REDD+ sont coordonnées avec les autorités locales et coutumières pour éviter de limiter la subsistance et garantir la cohérence dans la mise en œuvre de la politique gouvernementale et respecter les processus de prise de décision traditionnels/coutumiers. |

Tableau 6.3 Niveaux et dimensions d'une bonne gouvernance pour REDD+

Notes

1. Jeffrey Hatcher est le responsable mondial des programmes et Luke Bailey est l'associé principal des analyses politiques au Rights and Resources Initiative (Initiative pour les droits et les ressources – IDR), basé à Washington, DC.
2. Le signe « + » indique l'éligibilité de la gestion durable des forêts, et les activités de boisement/reforestation, restauration et conservation.
3. *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Making REDD work: A Practitioner's Guide for Successful Implementation of REDD* (Eschborn: GTZ, 2009).
4. Le terme préparation peut être défini, de manière vague, comme le processus menant jusqu'au moment à partir duquel un pays est considéré (ou se considère lui-même) prêt à s'engager dans le programme REDD+. L'évaluation pour savoir si un pays est prêt pour le REDD+ peut se baser sur des critères technologiques, économiques ou concernant la gouvernance. De nombreux programmes REDD+ qui fonctionnent aujourd'hui, préparent les pays à s'engager dans le REDD+, par exemple en renforçant les institutions nationales qui mettront en œuvre les activités REDD+.
5. Centre d'Analyse Stratégique, *La lutte contre la déforestation dans les « États fragiles » : une vision renouvelée de l'aide au développement* Briefing Note n° 180 (Paris: Centre d'Analyse Stratégique, 2010).
6. RRI, *Seeing People through the Trees: Scaling Up Efforts to Advance Rights and Address Poverty, Conflict and Climate Change* (Washington, DC: RRI, 2008).

7. Il s'agit du Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FPCF), du Programme UN-REDD, du Programme d'investissement pour la forêt (PIF), du Fonds pour l'Amazonie, du Fonds pour les forêts du bassin du Congo (FFBC), de l'Initiative norvégienne internationale Forêts et climat (NICFI) et du Groupe de travail des gouverneurs sur le climat et les forêts (GCF).
8. L'un des objectifs du Partenariat REDD+, qui a été établi en mai 2010, est une meilleure coordination des efforts des donateurs.
9. Les pays participant actuellement au FPCF sont : l'Argentine, **la Bolivie**, le Cameroun, **le Cambodge**, la République Centrafricaine, le Chili, la Colombie, **la République démocratique du Congo** (RDC), la République du Congo, le Costa Rica, le Salvador, la Guinée équatoriale, l'Éthiopie, le Gabon, le Ghana, le Guatemala, la Guyane, le Honduras, **l'Indonésie**, le Kenya, le Laos, le Libéria, Madagascar, le Mexique, le Mozambique, le Népal, le Nicaragua, **Panama**, **la Papouasie-Nouvelle-Guinée** (PNG), **le Paraguay**, le Pérou, le Suriname, **la Tanzanie**, la Thaïlande, l'Ouganda, le Vanuatu, **le Vietnam**. Noms en caractères gras, plus, les Philippines, les Îles Salomon et la Zambie sont également membres de l'UN-REDD. Les bénéficiaires actuels du FIP sont : le Brésil, la RDC, l'Indonésie, le Maroc, le Népal et la Roumanie. La Norvège est engagée dans des programmes bilatéraux avec le Brésil et la Tanzanie, et cherche à étendre ses efforts vers l'Indonésie, la Guyane, le Gabon et la PNG, entre autres. Le GCF est une coalition de gouverneurs d'États aux États-Unis, au Brésil, en Indonésie au Mexique et au Nigéria selon une approche sous-nationale au REDD.
10. Voir par exemple, Environmental Investigation Agency (EIA) et Telapak, *Up for Grabs: Deforestation and Exploitation in Papua's Plantations Boom* (London: EIA, 2009) ; Global Witness, *Country for Sale: How Cambodia's Elite Has Captured the Country's Extractive Industries* (London: Global Witness, 2009) ; RRI, *The End of the Hinterland: Forest Conflict and Climate Change* (Washington, DC: RRI, 2010).
11. Christopher Barr et al., *Financial Governance and Indonesia's Reforestation Fund during the Soeharto and Post-Soeharto Periods, 1989–2009: A Political Economic Analysis of Lessons for REDD+*, Occasional Paper n° 52 (Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research [CIFOR], 2010).
12. *Development Today* (Norvège), « UN channels Norwegian funds through corruption-tainted ministry », 31 décembre 2009.
13. SBS World News Australia, « PNG climate woes continue », 12 décembre 2009.
14. Les données de l'outil Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) fournissent les émissions de CO₂e annuelles issues de la foresterie et de l'utilisation des forêts, montrant que la vaste majorité de ces émissions de dioxyde de carbone proviennent du secteur forestier (une petite partie du carbone est émise par l'« utilisation agricole de l'énergie » – ex. les tracteurs). Alors que les émissions de gaz à effet de serre provenant des cultures et du bétail sont considérables dans de nombreux pays, ces émissions ne sont presque que du méthane et du protoxyde d'azote. Voir cait.wri.org/figures/World-FlowChart.pdf.
15. Pour une discussion plus approfondie sur les notations des « indicateurs de gouvernance » de Coface et de la Banque mondiale sur la gouvernance des pays REDD+, voir Global Witness, *Building Confidence in REDD: Monitoring beyond Carbon* (London: Global Witness, 2009).
16. Alan Grainger, « Difficulties in Tracking the Long-term Global Trend in Tropical Forest Area », *Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA*, vol. 105 (2008), pp. 818–823.
17. Caucus d'Accra sur les forêts et le changement climatique, *Realizing Rights, Protecting Forests: An Alternative Vision for Reducing Deforestation* (Accra: Accra Caucus on Forests and Climate Change, 2010).

18. Brenda Brito et al., *The Governance of Forests Tool Kit (Version 1): A Draft Framework of Indicators for Assessing Governance of the Forest Sector* (Washington, DC: World Resources Institute [WRI], 2009).
19. Helmut Geist et Eric Lambin, « Proximate Causes and Underlying Driving Forces of Tropical Deforestation », *BioScience*, vol. 52 (2002), pp. 143–150.
20. Jeffrey Hatcher, *Securing Tenure Rights and Reducing Emissions from Deforestation and Degradation (REDD): Costs and Lessons Learned*, Social Development Working Paper n° 120 (Washington, DC: World Bank, 2009).
21. FAO, *Good Governance in Land Tenure and Administration*, Land Tenure Study n° 9 (Rome: FAO, 2007).
22. Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT) et RRI, *Tropical Forest Tenure Assessment: Trends, Challenges and Opportunities* (Washington, DC: ITTO and RRI, 2009).
23. Lisa Chauvet et Paul Collier, « What are the Preconditions for Turnarounds in Failing States? », *Conflict Management and Peace Science*, vol. 25 (2008), pp. 332–348.
24. Global Witness développe actuellement des outils pour contrôler les dimensions du REDD+ qui ne concernent pas le carbone.
25. OIBT et RRI, 2009.
26. Inclus dans cette estimation : les réformes de la tenure des terres, les systèmes de contrôle et le renforcement des capacités. Johan Eliasch, *Climate Change: Financing Global Forests (The Eliasch Review)* (Richmond: UK Office of Public Sector Information, 2008), p. 219.
27. Ibid.
28. Dossier de presse, Conférence internationale sur les grands bassins forestiers, 11 mars 2010, Paris.
29. Par exemple, la Bolivie et le Mozambique commencent à reconnaître et à clarifier les droits de propriété des terres et des forêts. Voir William Sunderlin et al., *From Exclusion to Ownership: Challenges and Opportunities in Advancing Forest Tenure Reform* (Washington, DC: RRI, 2008).
30. Conférence internationale sur les grands bassins forestiers, 11 mars 2010, Paris ; Conférence d'Oslo sur le climat et la forêt, 27 mai 2010, Oslo.

6.2.1

Bosawás

Les « Poumons d'Amérique centrale » menacés

Ana Murillo Arguello¹

La réserve naturelle de Bosawás au Nicaragua est la zone forestière la plus étendue au nord de l'Amazone et couvre 15,25 % du pays.² Malgré la richesse naturelle de la forêt, les peuples autochtones Miskito et Mayangna ont été confrontés à la destruction de leur environnement. Par conséquent, le Nicaragua a perdu 27 % de son couvert forestier au cours des 17 dernières années.³

L'exploitation non durable de la forêt – y compris l'avancement de la frontière agricole, l'expansion de l'élevage d'animaux et les incitations pour extraire du bois sans aucune distinction – est associée aux difficultés rencontrées par les peuples locaux pour faire valoir leurs droits.⁴ La destruction de la forêt a des impacts négatifs sur les habitants, les maintenant inéluctablement dans une extrême pauvreté et aggravant les pénuries de nourriture et d'eau. Les agriculteurs qui vivent au bord des zones forestières ont commencé à encourager une

extraction des ressources, une agriculture et un écotourisme durables,⁵ mais peu de politiques publiques ont soutenu ceux qui pratiquent la conservation.

Au premier semestre de l'année 2010 cependant, chacune des 23 allégations liées au Bosawás cette année là ont été résolues par les tribunaux.⁶ Cela dénote une amélioration de la capacité à gérer les pratiques illégales liées à l'environnement, qui ont été aggravées par des lois insuffisantes et un manque de coordination entre les gouvernements locaux et centraux.⁷

La dégradation des forêts du Nicaragua augmente la vulnérabilité des populations face au changement climatique et aux catastrophes naturelles. Le pays a besoin d'un cadre réglementaire amélioré, d'une capacité de gestion, et de ressources adéquates pour suivre les réclamations légales des populations locales. Il est fondamental que les acteurs locaux participent à ces processus afin de garantir que leurs droits sont maintenus.

Notes

1. Ana Murillo Arguello travaille pour Grupo Cívico Ética y Transparencia.
2. Le Bosawás a été nommé Réserve de biosphère et site du Patrimoine mondial par l'UNESCO en 1997.
3. Voir <http://elac.uca.edu.ni/pd/economia/files/82/332/01+--+Recursos.pdf>.
4. « Environmental Report of the year 2003 », Managua, Nicaragua. Voir également, IPS News, « Nicaragua: Can army protect plundered forest reserves? », 1^{er} février 2010.
5. Master conference, Climate Days, 25–26 mars 2009, Managua.
6. TI-Nicaragua interroge Ana Isable Sequeira, Département fiscal du ministère public.
7. « Governance analysis of the forestry sector in Nicaragua », CATIE Verifor, 2006.

6.3

Risques pour le gouvernance de REDD+

Comment une mauvaise comptabilité du carbone forestier peut favoriser l'essor de la corruption et de la fraude

Christopher Barr¹

Dans l'effort mondial pour atténuer le changement climatique, les investissements, qui visent à ralentir la vitesse de la déforestation et de la dégradation de la forêt, particulièrement dans les régions tropicales, pourraient constituer une approche efficace pour réduire les émissions de CO₂.² Par l'intermédiaire de l'initiative visant à Réduire les émissions dues à la déforestation et la dégradation de la forêt (REDD) élaborée sous l'égide des Nations unies, les mécanismes institutionnels sont conçus pour inciter les pays en développement à protéger le maintien des forêts et réhabiliter les forêts dégradées, en leur offrant des motivations politiques et financières. Une version attendue de ce programme, connu sous le nom de REDD+, vise à offrir d'autres motivations pour les inciter à conserver et à améliorer les stocks de carbone.

Des fonds considérables devraient circuler une fois que les programmes REDD+ seront pleinement opérationnels – jusqu'à 28 milliards USD par an, pour réduire de 50 % la vitesse de la déforestation mondiale.³ Cependant, un problème inévitable auquel le REDD+ doit faire face, réside dans le fait que certains pays en développement qui ont les plus hauts taux de déforestation, ont également des niveaux élevés de corruption. Comme décrit dans les sections précédentes, la mauvaise gouvernance forestière dans de nombreux pays en développement a facilité la généralisation de la corruption et de la fraude financière liées à la forêt, et sont à leur tour des moteurs essentiels de l'exploitation illégale et non durable des forêts.

En conséquence, plusieurs questions essentielles doivent être posées en ce qui concerne le REDD+. Est-ce que le flux de dizaines, voire de centaines, de milliards de dollars dans les pays abritant des forêts tropicales crée des nouvelles opportunités pour la corruption et la fraude pour des puissants acteurs politiques et économiques ? Si cela se produit, est-ce que ce financement aggravera considérablement la déforestation et la dégradation des forêts que l'initiative était censée ralentir ?

Les partisans de l'initiative REDD+ rejettent fréquemment de telles possibilités en soulignant que les paiements sont conçus pour être axés sur les résultats.⁴ Selon eux, si les émissions de carbone ne sont pas réduites, l'argent ne circulera pas. De telles affirmations impliquent une double hypothèse : tout d'abord cela implique que les programmes REDD+ disposent d'institutions efficaces pour mesurer, notifier et vérifier (MNV) les réductions d'émission de carbone forestier et les améliorations du stock de carbone ; ensuite, que les paiements REDD+ sont guidés par l'évaluation empirique de tels processus MNV. Il est important d'examiner ces hypothèses d'un point de vue critique afin de souligner comment les faiblesses potentielles du processus MNV lui-même peuvent présenter des risques de corruption et de fraude pour REDD+.

La structure émergente des régimes de paiement REDD+

L'architecture institutionnelle du REDD+ est toujours dans sa phase de conception et est donc toujours en évolution.⁵ Plusieurs approches différentes sont envisagées pour fournir des motivations financières pour inciter les pays tropicaux à réduire leurs émissions de carbone forestier et/ou à améliorer leurs stocks de carbone. Au niveau mondial, la plus importante de ces approches comprend des modèles « basés sur le fonds » et des modèles « basés sur le marché ».⁶

Les modèles basés sur le fonds sont conçus pour canaliser le financement REDD+ pour les pays et les projets bénéficiaires par le biais d'un fonds dédié, établi par la Conférence des parties (CDP) à la CCNUCC.⁷ Plusieurs alternatives ont été proposées concernant la manière dont le fonds mandaté de la CDP devrait être géré, reflétant différents degrés de centralisation.⁸ Un fonds REDD+ géré directement par la CCNUCC ou par une personne désignée pourrait focaliser la prise de décision au niveau international, avec un secrétariat très centralisé qui détermine comment le financement est attribué. Dans le cadre d'une approche décentralisée, les procédures de financement pourraient être consolidées au niveau de la CDP, mais un éventail d'entités nationales et internationales pourrait être activement impliqué dans la surveillance des versements et dans la détermination des critères et des procédures pour l'évaluation des résultats.

Les modèles basés sur le marché sont généralement conçus pour lier les réductions d'émissions dues aux forêts avec l'augmentation de la demande de compensation des émissions de carbone sur les marchés du carbone internationaux.⁹ Les pays tropicaux seraient compensés pour la réduction des émissions de carbone et/ou l'amélioration des stocks de carbone par rapport à une ligne de base nationale ou à un niveau de référence. La compensation se ferait sous forme de crédits de carbone REDD+, qui pourraient, en principe, être vendus sur des marchés du carbone volontaires ou officiels (notamment la conformité et la compensation). Avec ce dernier structuré autour de systèmes de plafonnement et d'échange, on prévoit que les émetteurs de carbone des pays développés achèteraient les crédits de carbone REDD+ comme une manière de compenser leurs propres émissions. Les partisans des modèles basés sur le marché affirment que le fait de lier REDD+ à la conformité des marchés du carbone permettrait aux pays abritant des forêts REDD d'exploiter des sources de financement plus importantes et plus durables que celles des modèles basés sur le fonds, qui sont susceptibles de dépendre fortement des dons publics et privés.¹⁰

Il est probable qu'à l'avenir, un mécanisme de paiement REDD+ impliquera à la fois des modèles basés sur le fonds et des modèles basés sur le marché, avec des variations entre les pays participants. Par exemple, la Brésil a affiché une préférence pour une approche basée sur le fonds, alors que l'Indonésie a préconisé un modèle basé sur le marché.¹¹ Malgré tout, les pays participants disposent de différentes options institutionnelles par lesquelles le financement international REDD+ peut être canalisé :¹² directement dans des projets REDD+ gérés par des acteurs du secteur privé ou public ; dans un fonds REDD+ géré par des organismes gouvernementaux ou indépendants qui coordonneraient la distribution du paiement ; et/ou dans des gouvernements nationaux sous forme de soutien budgétaire.¹³ Certains pays REDD+ pourraient sélectionner plusieurs de ces options.

Mesurer et vérifier les crédits de carbone forestier

Dans le cadre des modèles basés sur le fonds et ceux basés sur le marché, la grande majorité des paiements REDD+ doit être livrée en tant que compensation pour les activités axées sur les résultats – c'est-à-dire, pour vérifier les réductions des émissions de carbone forestier et/ou l'amélioration des stocks de carbone.¹⁴ Afin de fonctionner efficacement, les institutions REDD+ exigeront donc des outils fiables pour mesurer ces changements et évaluer la mesure dans laquelle les activités financées par REDD+ ont permis de réaliser ces changements. Les étapes essentielles de ce processus comprennent la détermination des niveaux de référence nationaux, la validation des méthodologies pour les projets, ainsi que la mesure, la notification et la vérification.

Niveaux de référence

Un niveau de référence national est la projection des émissions de carbone forestier d'un pays et la suppression de ces émissions sur une période définie, basées sur des niveaux de déforestation et de dégradation de la forêt par rapport à un passé documenté et un futur anticipé.¹⁵ Cela vise à servir de ligne de base selon laquelle les réductions des émissions de carbone et/ou l'amélioration du stock de carbone seront créditées dans le cadre du REDD+. Notamment, les experts ne se sont pas mis d'accord sur une seule méthodologie pour mettre en place des niveaux de référence nationaux, et avant la fin de l'année 2009 du moins, la CCNUCC a proposé peu d'indications.¹⁶ Pour la plupart, les niveaux de référence nationaux sont négociés politiquement et sont souvent vivement contestés.¹⁷ Différentes approches pour le calcul des niveaux de référence peuvent avoir des implications importantes sur le financement qu'un pays pourrait finalement recevoir.¹⁸ Un niveau de référence basé sur un historique largement surestimé des émissions de carbone forestier pourrait potentiellement mener un pays à être compensé pour des réductions d'émission plus importantes que celles véritablement réalisées.

Validation

Les projets proposés doivent passer par un processus de validation pour garantir qu'ils sont qualifiés pour un financement REDD+, notamment si les méthodologies répondent aux exigences REDD+ et si les activités planifiées sont susceptibles de générer les réductions d'émissions et/ou les améliorations de stock prévues.¹⁹ D'un point de vue critique, une validation doit également déterminer si l'« additionnalité » attendue est réalisée – c'est-à-dire si les réductions ou améliorations prévues sont situées au-delà de celles qui seraient survenues sans financement REDD+.²⁰ S'il est probable que le projet eût été réalisé même sans financement REDD+, alors les bénéfices ne sont pas « additionnels » et le projet ne serait probablement pas sélectionné pour obtenir un financement.

Mesurer, notifier et vérifier

On estime que les programmes nationaux REDD+ disposent de mécanismes pour mesurer, notifier et vérifier régulièrement les activités de projet pour déterminer si les bénéfices de carbone prévus sont réellement atteints.²¹ Le MNV sera réalisé à différentes échelles, allant du niveau du projet au niveau national. Un objectif essentiel pour les programmes nationaux MNV est de garantir qu'aucune « fuite » ne survient – c'est-à-dire, le déplacement des émissions de carbone provenant des zones d'activité REDD+ vers des zones hors du REDD+.²²

Suivant les directives formulées par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), le processus de vérification devrait mesurer les changements grâce à deux variables essentielles : la zone de déforestation et de dégradation des forêts et les densités du stock de carbone par unité de surface.²³ Ces mesures peuvent être ensuite utilisées pour estimer les émissions et l'élimination nettes de carbone provenant d'une parcelle de forêt particulière au cours d'une période spécifique. La déforestation peut souvent être mesurée efficacement en utilisant la télédétection avec une justification basée sur le terrain, ou une « validation sur le terrain » pour vérifier l'analyse. Il est, par contre, nettement plus difficile de mesurer la dégradation des forêts et les densités du stock de carbone, et cela nécessite généralement des niveaux plus élevés de collecte des données sur le terrain.²⁴

Malgré de considérables améliorations dans la technologie et les méthodologies, les changements de mesure du carbone forestier sont souvent confrontés à des problèmes d'information, notamment :

- un manque d'entente sur des définitions essentielles – ex. la définition de la forêt et la classification des types de terre ;
- un manque d'informations historiques et sur l'échelle d'un projet – ex. des images satellite, le couvert végétal, les cartes des sols, la gestion ;
- un manque d'informations sur les moteurs locaux du changement d'utilisation des terres ;
- des informations dispersées et incomparables ;
- une contradiction entre les types de mesure et les méthodes de contrôle utilisées ; et
- des exigences d'information élevées car les méthodologies de projet sont nombreuses, détaillées et complexes.²⁵

Une faible capacité et un soutien politique incertain pour MNV

Malgré l'importance fondamentale de la validation et du MNV, la grande majorité des pays participant au Partenariat intérimaire REDD+ sont mal préparés pour mesurer et vérifier les changements dans les émissions de carbone forestier et des stocks de carbone. Une étude récente sur la capacité de contrôle du carbone forestier dans 99 pays (en développement) non listés dans l'annexe I a révélé que la plupart d'entre eux ont des capacités limitées pour estimer complètement et précisément les émissions de gaz à effet de serre (GES) et la déforestation. Moins d'un cinquième d'entre eux a soumis un inventaire complet des GES, et seulement trois possèdent une très bonne capacité pour contrôler les modifications des zones forestières et pratiquer des inventaires des forêts.²⁶

En tant que partie du processus de préparation REDD+, des organisations de donateurs bilatéraux et multilatéraux travaillent avec des pays en développement

abritant des forêts afin de construire une capacité institutionnelle pour les programmes nationaux et sous-nationaux.²⁷ Cependant, de tels efforts prendront du temps et de nombreux pays REDD+ pourraient ne pas disposer de mécanismes MNV capables de vérifier les niveaux de conformité des crédits pendant au moins dix ans.²⁸

Le fait que la construction d'une capacité de contrôle des forêts et de comptabilisation du carbone n'est pas un simple processus technique est souvent négligé. Dans de nombreux contextes, ce processus est également un problème politique pour les organismes gouvernementaux de gestion des forêts.²⁹ En effet, l'état extrêmement opaque et désorganisé dans lequel se trouvent les statistiques concernant les forêts dans de nombreux pays REDD+ révèle d'autres problèmes fondamentaux concernant la manière dont les forêts sont gérées.³⁰ En conservant le contrôle des forêts et les activités de notification au minimum, la bureaucratie d'Etat chargée des forêts peut éviter d'être tenue responsable pour la corruption généralisée, l'exploitation illégale et les autres problèmes de gouvernance. Les efforts REDD+ pour construire une capacité pour contrôler le carbone forestier pourraient être affaiblis par la résistance administrative de la part des institutions d'Etat qui s'occupent des forêts.³¹

Dans de nombreux pays qui sont susceptibles de participer à l'initiative REDD+, on peut aussi imaginer que la puissante élite de l'Etat peut chercher à contrôler les institutions MNV pour influencer la manière dont les paiements sont attribués. Les principaux dirigeants politiques et les officiers militaires dans les pays riches en bois cherchent souvent à contrôler les mécanismes institutionnels par le biais desquels des rentes économiques associées aux forêts sont distribuées – ce comportement est connu sous le nom de *saisie des loyers*.³² En contrôlant le versement des loyers forestiers, par exemple en distribuant des concessions forestières, ils sont souvent capables d'obtenir le soutien politique d'individus et d'institutions puissants, à la fois au sein et en dehors de l'appareil d'Etat.³³ Dans la mesure où les régimes de paiement REDD+ offrent de nouvelles opportunités pour saisir les loyers, la capacité à contrôler les décisions MNV aurait une signification stratégique importante. Plus spécifiquement, la capacité d'influencer les processus de validation et de vérification pourrait permettre aux élites bien placées des Etats de canaliser les paiements pour des projets favorisés, qu'ils soient qualifiés ou non.

Afin de réduire les risques des programmes MNV biaisés, les partisans du REDD+ envisagent des manières d'impliquer des vérificateurs tiers indépendants dans la validation et la vérification – telles que la création d'un organisme international pour le contrôle du carbone forestier, soit en tant que nouvelle entité soit dans le cadre d'une organisation internationale existante ; la mise en place de partenariats MNV régionaux parmi les pays abritant des forêts dans une zone géographique partagée ;³⁴

et l'utilisation de sociétés indépendantes du secteur privé pour la comptabilisation du carbone.³⁵

Chaque option offre potentiellement des avantages pour garantir des processus MNV précis, objectifs et fiables. Cependant, chacune de ces approches présente ses propres risques. En 2008 et 2009 par exemple, les Nations unies ont temporairement suspendu deux de ces organismes privés de comptabilisation du carbone – la société suisse SGS et la société norvégienne Det Norske Veritas (DNV) – à cause d'une surveillance inappropriée de leurs audits, et d'une formation et de qualifications insuffisantes de leur personnel chargé des audits.³⁶ De telles inquiétudes soulignent le besoin de trouver des moyens de surveillance solides pour les agences de comptabilisation du carbone impliquées dans la validation et la vérification des projets REDD+.³⁷

Risques de corruption et de fraude pour le MNV en péril

Certains pays REDD+ ont des antécédents de faible gouvernance des forêts, y compris le vol des revenus des forêts par des fonctionnaires corrompus du gouvernement et de fraude financière par des acteurs du secteur privé impliqués dans l'exploitation commerciale des forêts. En payant pour réduire les émissions de carbone forestier, le REDD+ vise à changer les incitations financières du secteur afin de générer une nouvelle marchandise – les crédits de carbone forestier – tout en freinant la déforestation et la dégradation des forêts. Toutefois, dans les pays où les mécanismes MNV ne sont pas complètement opérationnels ou sont politiquement compromis, les paiements REDD+ peuvent en fait inciter à la corruption et à la fraude des fonctionnaires et des commanditaires de projets qui cherchent à « utiliser le système à leur avantage ».

Bien que REDD+ soit toujours dans sa phase de planification, un nombre croissant de cas suggèrent la manière dont la corruption et la fraude peuvent nuire aux régimes de paiement du carbone forestier. Cela s'est produit dans des pays qui bénéficient aujourd'hui du programme de préparation REDD+, alors que les autres pays sont associés aux projets du Mécanisme pour le développement propre (MDP) ou à des marchés internationaux du carbone qui ne sont pas spécifiquement dédiés aux forêts. Certains des exemples ci-dessous sont également largement spéculatifs, bien qu'ils soient basés sur les pratiques illégales dans d'autres types d'activités commerciales liées aux forêts dans les pays en développement susceptibles de participer au REDD+. Conjointement, ils indiquent la manière dont le REDD+ peut devenir vulnérable à la corruption et à la fraude.

Validation inadéquate

On peut concevoir que les validateurs autorisés puissent approuver des projets qui ne devraient pas être qualifiés pour le financement REDD+ – par exemple, un projet qui est peu susceptible de générer les avantages carbonés prévus ou qui ne peut prouver que les réductions seraient « additionnelles ». Cela pourrait résulter d'un commanditaire de projet tentant de soudoyer le validateur en présentant des données erronées ou des relevés inexacts ; d'un conflit d'intérêts de la part du validateur ; de l'incompétence technique des personnes chargées de l'évaluation de la proposition ; ou de la combinaison de tous ces éléments.

De nombreux exemples de validations inadéquates de projets MDP ont été rapportés, offrant des leçons importantes pour REDD+.³⁸ Un représentant de l'ONU a récemment estimé que 15 à 20 % des crédits de compensation ont été délivrés de manière inappropriée à cause de découvertes inadéquates d'additionnalité.³⁹ « Les validations sont une faille dans le système, » a-t-il déclaré. « [Les validateurs] ont commencé à approuver sans discuter tout ce que les développeurs mettaient dans les projets. Puis, une fois que les projets sont mis en place et fonctionnent – il est alors trop tard ». ⁴⁰

Une autre critique, estimant que les crédits de réduction d'émissions contestables du MDP peuvent s'élever jusqu'à deux tiers, affirme : « L'appréciation de l'additionnalité s'est révélée être difficile à connaître et à travailler... Une "escroquerie" fréquemment utilisée consiste à changer une proposition de projet pour qu'elle ressemble à une perte économique en elle-même, mais qu'elle devienne ensuite rentable une fois que le revenu de compensation est pris en compte. »⁴¹

Surestimation des avantages en termes d'émission de carbone

Une fois qu'un projet REDD+ est en cours, il peut exister des fortes pressions sur les participants du MNV pour les inciter à surestimer les réductions d'émission de carbone et/ou les améliorations des stocks de carbone. Lorsque les commanditaires d'un projet incluent également les élites des Etats ou leurs partenaires commerciaux, alors les agences nationales MNV ou les fonctionnaires individuels peuvent être soumis à des pressions politiques ou se voir offrir des pots-de-vin pour « vérifier » les avantages en terme d'émissions de carbone qui sont plus importants que ce que le projet réalise effectivement. Les personnes qui mettent en œuvre un projet ont un intérêt à exagérer les émissions qui ont pu être évitées et à sous-estimer le problème grâce à la permanence des stocks de carbone.⁴² Du moins sur le court terme, les organismes gouvernementaux de comptabilisation du carbone peuvent également trouver qu'il est particulièrement rentable de sur-déclarer les réductions d'émissions

et les améliorations du stock de carbone afin de sécuriser des paiements REDD+ plus élevés.⁴³

Une étude récente sur la comptabilisation du carbone dans le cadre du MDP souligne également les conflits d'intérêts entre les vérificateurs et les commanditaires des projets, affirmant que les vérificateurs et les validateurs sont payés par les promoteurs de projet et doivent souvent « se livrer à une rude concurrence pour remporter une affaire ».⁴⁴ Cela indique que les organismes de vérification pourraient être incités pour des raisons financières, gardées tacites, à évaluer favorablement les projets. Si leurs évaluations sont trop sévères, un vérificateur peut juger qu'il est difficile d'obtenir de futurs contrats.

Les avantages en termes d'émission de carbone d'un projet peuvent être surestimés de diverses façons. Plus flagrant encore, les données peuvent être intentionnellement manipulées ou mal rapportées. Plus subtilement, des vérificateurs peuvent fausser leurs analyses par le biais de leur sélection des méthodologies utilisées pour mesurer des variables essentielles ; la quantité de recherches réalisées sur le terrain ; la sélection des sites pour la collecte des données sur site ; et les hypothèses qui sont prises en compte dans leurs calculs. Par exemple, les estimations du montant de carbone qui sera séquestré pour un projet de boisement peuvent varier considérablement, selon les hypothèses sur les densités des plantations, les taux de croissance annuels, les densités de carbone des espèces utilisées, les pratiques de gestion des sites, ainsi que d'autres variables.⁴⁵

Vérification des projets fictifs

Dans certains pays, on peut imaginer que les faiblesses de gouvernance des MDP pourraient entraîner la « vérification » de projets REDD+ qui ne sont en fait jamais réalisés. Plus directement, les organismes de validation et de vérification peuvent être persuadés – peut-être par des pressions politiques ou des pots-de-vin – de signer des projets qui n'existent même pas.

Hypothétiquement, des promoteurs de projet ou des fonctionnaires du gouvernement peu scrupuleux peuvent chercher des paiements REDD+ pour des zones forestières qui, en réalité, ne sont pas immédiatement menacées par la déforestation ou la dégradation. Dans la mesure où ils peuvent raconter une histoire convaincante (même si trompeuse), ces projets fictifs peuvent être difficiles à distinguer des projets légitimes REDD+. Même si des visites sur le terrain sont effectuées, il peut être démontré que ces forêts restent en état tout au long de la durée du projet, avec des émissions de carbone vraisemblablement évitées. Ce résultat qui semble pourtant fructueux serait ensuite attribué à tort aux interventions REDD+.

Bien que les systèmes MDP soient vraisemblablement conçus pour empêcher de tels cas de fraude manifeste, le financement de projets fictifs dans le secteur de la foresterie ou dans d'autres secteurs est commun dans certains pays qui doivent pourtant jouer un rôle essentiel dans REDD+.⁴⁶ En Indonésie, il y a eu un certain nombre de cas où le Fonds du gouvernement pour le reboisement finançait des projets de plantation et de réhabilitation des forêts, alors qu'en fait, ils n'existaient que sur le papier.⁴⁷ De manière significative, cela a été rendu possible car le programme a été géré avec une transparence limitée quant à l'utilisation des fonds et très peu de contrôle sur les sites des projets ont été effectués. De la même manière, de nombreux projets REDD+ sont susceptibles de se trouver dans des endroits éloignés où l'examen extérieur est minimal.

Double comptabilisation et commerce frauduleux des crédits de carbone

Avec la croissance rapide des marchés internationaux du carbone, la fraude commerciale dans le commerce des crédits de carbone est apparue comme un délit grave. Dans certains cas, des courtiers sans scrupules sont soupçonnés d'avoir vendu des crédits fictifs pour des projets liés au carbone qui, en fait, n'existent pas.⁴⁸ Des sociétés peuvent également avoir vendu les mêmes crédits (qui sont souvent pour des projets qui existent réellement) à plusieurs acheteurs – une pratique connue sous le nom de « double comptabilisation ». ⁴⁹ De telles pratiques sont connues pour être particulièrement courantes sur les marchés du carbone volontaire car ils sont mal réglementés et les transactions n'impliquent bien souvent qu'un accord entre les acheteurs et les vendeurs.⁵⁰

L'une des raisons principales qui expliquent la vulnérabilité des marchés du carbone aux pratiques commerciales frauduleuses est que les marchandises échangées – le crédit de carbone – sont intangibles et leur fonctionnement mal compris par de nombreux acheteurs. La complexité des marchés de compensation de carbone créés dans le cadre du Protocole de Kyoto a été caractérisée ainsi :

*[L]es compensations de carbone... ne ressemblent à aucune garantie jamais créée... À la différence des marchandises traditionnelles qui, parfois au cours de leur échange commercial, doivent être livrées à quelqu'un sous forme matérielle, le marché du carbone est basé sur l'absence de livraison physique.*⁵¹

Dans ce contexte, les acheteurs de carbone dépendent fortement de la parole des courtiers et des promoteurs de projet pour garantir que les crédits qu'ils achètent

proviennent de projets légitimes. Les courtiers, quant à eux, dépendent fortement des processus de validation et de vérification pour prouver que ces projets ont efficacement réduit les émissions. Cette dépendance vis-à-vis de multiples intermédiaires accroît souvent la difficulté pour les acheteurs de savoir exactement ce qu'ils achètent, rendant ainsi le marché propice aux fraudes.⁵² Comme l'a remarqué le responsable d'un fonds de placement spéculatif : « il y a de nombreuses personnes peu sérieuses sur le marché du carbone, qui cherchent à se faire de l'argent facilement ».⁵³

Anticipant clairement ces problèmes, les partisans du REDD+ ont prôné la création d'un registre national pour les crédits de carbone forestier pour chacun des pays participant.⁵⁴ Un registre similaire de crédits, le Relevé international des transactions de l'ONU, a été établi dans le cadre du Mécanisme pour le développement propre afin de suivre l'achat et la vente de chaque crédit délivré. De manière significative, lorsque les crédits sont achetés en tant que compensation de carbone, ils sont supposés être ensuite « retirés » du registre pour qu'ils ne puissent pas être vendus de nouveau. Les protections restent vagues quant aux moyens qui seront mis en place pour garantir que les crédits REDD+ ne seront pas vendus sur des marchés volontaires une fois qu'ils sont listés dans le registre et qu'ils seront, en fait, retirés lorsqu'ils sont vendus en tant que compensation.

Détournement des droits d'émission de carbone

Dans une liste toujours plus longue de pays, les populations tributaires des forêts deviennent les victimes de la fraude liée au carbone. Anticipant les profits considérables à tirer du carbone forestier une fois que le REDD+ sera pleinement engagé, les courtiers en carbone et les promoteurs de projet ont pris des mesures agressives pour sécuriser les droits d'émission de carbone pour de larges parcelles de forêt tropicale. Travaillant souvent en étroite collaboration avec les fonctionnaires, ils doivent souvent négocier des contrats leur permettant de vendre le carbone séquestré dans des forêts qui appartiennent aux populations locales.

Les organisations des représentants des peuples vivant dans les forêts ont exprimé leurs inquiétudes car les négociations sont rarement menées de manière libre et ouverte et car d'importantes inégalités d'information et de pouvoir peuvent mener à un détournement frauduleux des droits d'émission de carbone des propriétaires fonciers locaux.⁵⁵ Dans certains cas, les promoteurs de projet et les fonctionnaires ont exprimé des revendications fausses ou trompeuses afin de sécuriser les droits d'émission de carbone qui sont très défavorables aux parties prenantes locales.⁵⁶

Risques de « permanence » et titrisation des crédits de carbone forestier

Un défi essentiel pour REDD+ est le risque que les réductions d'émission de carbone puissent ne pas être permanentes. En effet, il existe une réelle possibilité pour que les avantages carbone réalisés pour un projet REDD+ spécifique soient inversés si le site est dégradé ou déboisé après vérification. Cela pourrait se produire pour diverses raisons, notamment des conditions naturelles défavorables – par exemple, la sécheresse, les nuisibles, les incendies ; un manquement de la part des commanditaires de projet à entretenir le couvert forestier ; l'empiètement d'autres parties prenantes ; les modifications de politique encourageant la conversion du site pour une autre utilisation de la terre ; ou des effets néfastes du changement climatique.⁵⁷

Le risque de non permanence devient particulièrement problématique pour les crédits REDD+ qui sont commercialisés sur les marchés du carbone.⁵⁸ En supposant que les normes élevées de vérification sont satisfaites, les crédits de carbone forestiers devraient devenir fongibles avec des crédits d'atténuation et des unités d'indemnisation provenant d'autres secteurs une fois qu'ils entrent sur le marché. Cela est alors particulièrement important si les crédits REDD+ sont utilisés comme compensation des émissions dans d'autres secteurs. Tel que l'a expliqué un analyste :

Lorsque vous revendiquez une compensation et que cela ne fonctionne pas, le climat est deux fois plus en danger – tout d'abord parce que la même étendue de forêt a été abattue, et ensuite parce qu'une énorme quantité de gaz responsable du réchauffement climatique a été envoyée dans l'atmosphère selon l'hypothèse que ces gaz seraient piégés par les arbres qui sont maintenant morts. Par conséquent, la compensation n'a pas empêché les émissions – elle les a doublées.⁵⁹

D'un point de vue commercial également, il est peu probable que les marchés de compensation de carbone fonctionnent efficacement, à moins que les acheteurs aient la conviction que les crédits qu'ils achètent conserveront leur valeur avec le temps. Si la non performance est perçue comme un risque important pour les crédits générés dans le cadre du REDD+, on peut prévoir que les acheteurs se tourneront vers d'autres secteurs pour acheter des compensations qui sont conformes.

Afin de gérer les risques commerciaux associés à la non permanence, les responsables de la planification REDD+ envisagent divers mécanismes de responsabilité, notamment des stratégies par lesquelles ces risques peuvent être sécurisés.⁶⁰ Les options comprennent l'émission de crédits pour des périodes plus limitées et la rétention en dépôt fiduciaire des crédits de projet, ainsi que diverses formes de portage des risques, d'assurance et de responsabilité partagée entre les pays développés

et les pays en développement.⁶¹ En fixant une responsabilité pour les émissions de carbone forestier, ces options détermineraient essentiellement les personnes responsables du paiement des compensations et à qui elles seraient versées, dans l'éventualité où les réductions d'émissions seraient inversées.

Introduire un mécanisme de responsabilité au sein du REDD+ pourrait toutefois les conduire à un certain niveau de danger moral.⁶² En effet, dans la mesure où les maîtres d'ouvrage sont conscients que le succès à long terme de leur projet est garanti, ils peuvent avoir la tentation perverse de minimiser les ressources qu'ils engagent pour gérer les sites – particulièrement si des parties considérables des paiements sont versées en avance au cours de la période d'attribution. Dans certains cas, les commanditaires d'un projet pourraient se détourner complètement de leurs obligations si cela est plus profitable que de les gérer au delà de la vérification initiale.

Étant donné l'application généralement faible des lois commerciales et forestières dans de nombreux pays qui sont susceptibles de participer au REDD+, on peut également prévoir que les gouvernements nationaux pourront être obligés de fournir des garanties prouvant que les maîtres d'ouvrage tiendront leurs engagements. Si les maîtres d'ouvrage qui disposent de crédits permanents ne parvenaient pas à satisfaire leurs obligations ou s'ils disparaissaient, la responsabilité serait au final probablement adressée au gouvernement du pays qui effectue la vente.⁶³ Dans de telles circonstances, le risque privé serait effectivement endossé par les institutions financières - une situation propice à la corruption et à la fraude. Les maîtres d'ouvrage entretenant des liens étroits avec les élites des États peuvent être en mesure d'exploiter ces arrangements pour optimiser leurs profits, en transférant les responsabilités ou les pertes vers le gouvernement.

Plus généralement, la création de nouvelles formes de sécurités financières pour répondre aux risques liés au REDD+ concernant la « permanence », ainsi que les crédits d'émission provenant d'autres secteurs, suscitent des craintes essentielles au sujet des faiblesses systémiques du commerce mondial du carbone. En effet, un nombre croissant d'analystes se demandent si les marchés du crédit de carbone qui connaissent aujourd'hui une rapide expansion dans le monde entier, peuvent devenir une autre bulle financière, pouvant exploser d'un moment à l'autre.⁶⁴ Il est possible de faire des parallèles avec l'éclatement de la bulle immobilière aux États-Unis, qui a été catalysé par l'apparition d'instruments financiers inédits.

En d'autres termes, les crédits de carbone sont un nouveau type de contrats sur produits dérivés, dans lesquels un fournisseur accepte de livrer une marchandise (les réductions d'émission de carbone) à un moment donné convenu dans le futur. En rassemblant les risques associés avec les crédits de carbone dans des nouvelles garanties

financières complexes, les institutions impliquées diffusent toutefois les risques parmi un groupe d'acteurs beaucoup plus important mais amplifie également très probablement ces risques.⁶⁵

Avec l'ensemble des crédits générés par les réductions des émissions, la valeur de la ressource dépend fortement de la fiabilité de la validation et de la vérification. Les acteurs du marché seront confrontés à des problèmes particuliers déterminant la valeur des crédits générés dans le cadre du REDD+ : la plupart des projets sont situés dans des lieux éloignés ; les processus MNV dans de nombreux pays en développement sont probablement faibles et politiquement compromis ; et la permanence des réductions des émissions de carbone est difficile à garantir. Les acheteurs de garanties soutenus par les crédits de carbone forestier ont peu d'outils disponibles pour savoir ce qu'ils valent vraiment.⁶⁶

Ces deux facteurs associés devraient sonner l'alarme quant à la possibilité de l'existence de fraudes financières et de risques systémiques. Sans transparence ni réglementation efficace, il y a une réelle chance pour que de nombreux investisseurs finissent par posséder des ressources dont la valeur est nettement inférieure à ce qu'ils pensent. Les acteurs du marché, qui savent comment « tirer profit du système » peuvent faire des bénéfices importants, alors que d'autres subissent des pertes considérables. De plus, de la même manière que le récent marché des subprimes dans le domaine de l'immobilier a déclenché une crise financière d'une dimension mondiale, cela pourrait également être le cas dans le marché des subprimes du carbone – avec d'énormes conséquences sur la vie sur terre.

Notes

1. Christopher Barr est le directeur de Woods & Wayside International et un ancien scientifique responsable au Centre de recherche forestière internationale (CIFOR).
2. Nicholas Stern, *The Economics of Climate Change (The Stern Review)* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).
3. Georg Kindermann et al., « Global Cost Estimates of Reducing Carbon Emissions through Avoided Deforestation », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 105 (2008), pp. 10302–10307.
4. Lydia Olander et al., *International Forest Carbon and the Climate Change Challenge: Issues and Options* (Durham, NC: Nicholas Institute for Environmental Policy Solutions, Duke University, 2009), pp. 26–27.
5. Les crédits carbone forestier sont déjà délivrés dans le cadre du Mécanisme pour le développement propre, sous l'égide des Nations Unies, et sont actuellement commercialisés sur les marchés volontaires du carbone. L'échec de la communauté internationale à parvenir à un accord légalement contraignant pour le REDD+ lors de la 15^e Conférence des Parties (COP 15) à Copenhague en décembre 2009 signifie que les négociations au sujet de la structure devraient se poursuivre au moins jusqu'au COP 16, qui doit se tenir à Cancún au Mexique, en novembre-décembre 2010. En mai 2010 cependant, au cours de la Conférence d'Oslo sur le

- climat et la forêt, 58 nations ont accepté d'établir un partenariat intérimaire REDD+, dans lequel les pays partenaires collaborent sur des activités REDD+ au sein d'un cadre volontaire et juridiquement non-contraignant.
6. Charlotte Streck et al., *REDD+ Institutional Options Assessment: Developing an Efficient, Effective, and Equitable Institutional Framework for REDD+ under the UNFCCC* (Washington, DC: Meridian Institute, 2009).
 7. Ibid. Un tel fonds mandaté par la CDP peut être mis en place spécialement pour soutenir les activités REDD+, ou peut être lié à un mécanisme plus large pour financer l'atténuation du changement climatique.
 8. Ibid.
 9. Ibid.
 10. Ibid.
 11. Peter Riggs, « Foundations for REDD? The Debate on "Avoided Deforestation" at the Bali UNFCCC Conference of Parties », manuscrit non publié, 2008.
 12. Sheila Wertz-Kanounnikoff et Arild Angelsen, « Global and National REDD+ Architecture: Linking Institutions and Actions », dans Arild Angelsen et al. (eds), *Realizing REDD+: National Strategy and Policy Options* (Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research [CIFOR], 2009), pp. 13–24.
 13. Arild Vatn et Arild Angelsen, « Options for a National REDD+ Architecture », dans Arild Angelsen et al. (eds), (2009), pp. 57–74.
 14. Selon les directives de la CCNUCC, les paiements REDD+ peuvent également être destinés au renforcement des capacités et des activités de préparation, ainsi qu'à des politiques et des mesures visant à répondre aux facteurs de variation du carbone forestier. Voir Vatn et Angelsen, (2009).
 15. Arild Angelsen « How Do We Set the Reference Levels for REDD Payments? » dans Arild Angelsen (eds), *Moving Ahead with REDD: Issues, Options and Implications* (Bogor, Indonesia: CIFOR, 2008), pp. 53–64.
 16. Martin Herold et Margaret Skutsch, « Measurement, Reporting and Verification for REDD+: Objectives, Capacities and Institutions », dans CIFOR, (2009), pp. 85–100.
 17. Louis Verchot et Elena Petkova, *The State of REDD Negotiations* (Bogor, Indonesia: CIFOR, 2010).
 18. Wertz-Kanounnikoff et Angelsen (2009).
 19. Voir Avoided Deforestation Partners.org, « REDD methodology framework: version 1.0 », avril 2009.
 20. Arild Angelsen et Sheila Wertz-Kanounnikoff, « What Are the Key Design Issues for REDD and the Criteria for Assessing Options? », dans Arild Angelsen (eds), *Moving Ahead with REDD: Issues, Options and Implications* (Bogor, Indonesia: CIFOR, 2008), pp. 11–22.
 21. Sheila Wertz-Kanounnikoff et Louis Verchot, « How Can We Monitor, Report and Verify Carbon Emissions from Forests? », dans Angelsen (eds), (2008), pp. 87–98.
 22. Herold et Skutsch (2009).
 23. Observatoire mondial de la dynamique du couvert forestier et terrestre (GOFC-GOLD), *A Sourcebook of Methods and Procedures for Monitoring and Reporting Anthropogenic Greenhouse Gas Emissions and Removals Caused by Deforestation, Gains and Losses of Carbon Stocks in Forests Remaining Forests, and Forestation* (Ottawa: Natural Resources Canada, 2008). Si l'objectif est d'estimer les émissions nettes de carbone associées au changement de l'utilisation des terres (c'est-à-dire pas seulement au changement de l'état des forêts), le niveau des émissions associées à la nouvelle utilisation de la terre doit également

être mesuré. Comme l'ont remarqué Wertz-Kanounnikoff et Verchot (2009), les niveaux d'émissions peuvent considérablement varier selon le type spécifique de changement : convertir une forêt tropicale pour produire du soja, du maïs et du riz peut générer 60 % d'émissions de plus que si la forêt est convertie pour produire des palmiers à huile.

24. Daniel Murdiyarto et al., « How Do We Measure and Monitor Forest Degradation? », dans Angelsen (eds), (2008), pp. 99–106.
25. Tanja Havemann et al., *Measuring and Monitoring Terrestrial Carbon as Part of „REDD+“ MRV Systems: The State of the Science and Implications for Policy Makers*, Policy Brief n° 5 (Washington, DC: Terrestrial Carbon Group, 2009).
26. Martin Herold, *An Assessment of National Forest Monitoring Capabilities in Tropical Non-Annex I Countries: Recommendations for Capacity Building* (Jena: GOF-C-GOLD Land Cover Project Office, Friedrich Schiller University, 2009).
27. Herold et Skutsch (2009).
28. Brian Murray et al., *Forging a Path for High-Quality Compliance REDD Credits*, Report n° 09–06 (Durham, NC: Nicholas Institute for Environmental Policy Solutions, Duke University, 2009).
29. William Sunderlin et Stibniati Atmadja, « Is REDD+ an Idea Whose Time Has Come, or Gone? », in Angelsen et al. (eds), (2009), pp. 45–53.
30. Emily Harwell, *Wild Money: The Human Rights Consequences of Illegal Logging and Corruption in Indonesia's Forestry Sector* (New York: Human Rights Watch, 2009). Un rapport récent du CIFOR sur le Fonds de reforestation d'Indonésie décrit cette dynamique en des termes qui pourraient également s'appliquer à de nombreux autres pays abritant des forêts : « Tout au long de la [période Soeharto] (et, à bien des égards, depuis la fin de cette période également), la collecte des données et la tenue de registres associées avec chaque étape de l'extraction commerciale du bois en Indonésie – à partir de l'inventaire des forêts, par exemple, jusqu'à la planification de la récolte, les rapports de production du bois, les paiements des redevances forestières, les plans d'approvisionnement du bois industriel et le contrôle de la régénération des forêts – ont été mal organisées. La disponibilité très limitée d'informations fiables a rendu très difficile pour les observateurs externes comme pour les parties prenantes au sein du secteur, d'obtenir une vision claire de ce qui arrive vraiment aux ressources forestières de la nation. De cette façon, la qualité généralement faible des registres tenus sur les forêts a joué un rôle crucial permettant à des hauts niveaux d'activités illégales d'apparaître au sein du secteur. » Christopher Barr et al., *Financial Governance and Indonesia's Reforestation Fund during the Soeharto and Post-Soeharto Periods, 1989–2009: A Political Economic Analysis of Lessons for REDD+*, Occasional Paper n° 52 (Bogor, Indonesia: CIFOR, 2010).
31. Luca Tacconi et al., « Anti-corruption Policies in the Forest Sector and REDD+ », dans Arild Angelsen et al. (eds.), (2009), pp. 163–174.
32. Michael Ross, *Timber Booms and Institutional Breakdown in South East Asia* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001).
33. Ibid. ; David Brown, « Addicted to Rent: Corporate and Spatial Distribution of Forest Resources in Indonesia; Implication for Forest Sustainability and Government Policy » (Jakarta: Indonesia–UK Tropical Forest Management Program, 1999).
34. Un exemple d'un partenariat régional similaire est le Central African Forest Watchdog (chien de garde des forêts d'Afrique centrale), qui est actuellement formé par les membres de la Commission des forêts d'Afrique centrale, y compris le Cameroun, la République démocratique du Congo (RDC), la Guinée équatoriale et le Gabon ; Wertz-Kanounnikoff et Verchot (2009).

35. Murray et al. (2009).
36. Mark Schapiro « Conning the climate: inside the carbon-trading shell game », *Harper's Magazine*, février 2010, p. 36.
37. Ibid. Le journaliste d'investigation Mark Schapiro affirme que ces suspensions, aussi musclées qu'elles puissent paraître, soulignent en fait les limites de la surveillance de l'ONU sur les « entités opérationnelles désignées » (EOD) qu'il a remplacées pour valider et vérifier les projets de réduction d'émission de carbone : « Le seul mécanisme dont dispose l'ONU pour évaluer ses EOD est la preuve qu'elles créent et présentent elles-mêmes : les rapports de validation qu'elles écrivent et les données qu'elles collectent sur le terrain. Lorsque l'ONU effectue des contrôles au hasard, comme elle l'a fait pour DNV (Det Norske Veritas) et SGS, ces contrôles sont effectués dans les bureaux des validateurs, et non sur le terrain. Les projets de plus en plus complexes et étendus, avec des développeurs qui émettent des centaines d'affirmations de réduction dans des zones éloignées partout dans le monde, ont déjà largement dépassés la capacité de l'ONU à les contrôler de manière adéquate ».
38. Michael Brown, « Limiting Corrupt Incentives in a Global REDD Regime », *Ecology Law Quarterly*, vol. 37 (2010), pp. 237–267.
39. Schapiro, (2010).
40. Ibid.
41. Patrick McCully, « Guardian: Kyoto Carbon Trading Strategy discredited », 21 mai 2008, à l'adresse www.internationalrivers.org/node/2851.
42. Luca Tacconi et al., « Anti-Corruption Policies in the Forest Sector and REDD+ », dans Angelsen et al. (eds), (2009), pp. 163–174.
43. Bien que de telles pratiques soient difficiles à maintenir, - et elles pourraient, en effet, entraîner l'interruption des paiements REDD+ aux juridictions qui sont exposées – les acteurs étatiques peuvent être incités à maximiser les revenus des ressources à court terme, à cause des incertitudes sur la durée de leur mandat. Voir Ross, (2001).
44. Schapiro, (2010). Dans certains cas, le conflit d'intérêts entre les vérificateurs et les développeurs des projets peut se révéler encore plus direct : « Dans cette nouvelle industrie très spécialisée, seule une centaine de personnes peut-être comprend réellement comment un projet MDP fonctionne... Il n'est pas rare que les validateurs ou les vérificateurs se tournent vers une activité plus lucrative et développent eux-mêmes des projets liés au carbone – demandant ensuite à leurs anciens collègues d'effectuer des vérifications. »
45. Omar Masera et al., « Modelling Carbon Sequestration in Afforestation, Agroforestry and Forest Management Projects: The CO2FIX V.2 Approach », *Ecological Modelling* 164 (2003), pp. 177–199.
46. Greenpeace, *A Future for Forests: An Amazon Case Study* (Amsterdam: Greenpeace, 2008). Phil Oyono et al., « Green and Black Gold in Rural Cameroon: Natural Resources for Local Governance, Justice and Sustainability », *Environmental Governance in Africa*, Working Paper n°22, 2006.
47. Barr et al. (2010), p.15; *Reuters*, « Graft threatens Indonesia's carbon offset billions: report », 12 janvier 2010.
48. Deloitte, *Carbon Credit Fraud: The White Collar Crime of the Future* (Sydney: Deloitte, 2009), p.2 : « Interpol avertit les membres de l'Union européenne au sujet des "faux" crédits carbone qui sont vendus sur le marché ».
49. *Financial Times* (UK), « Beware the carbon offsetting cowboys », 26 avril 2007.
50. Ibid.
51. Schapiro, (2010).

52. Ibid.
53. *Financial Times* (UK), 26 avril 2007.
54. Streck et al. (2009).
55. Forest Peoples Programme (FPP – Programme pour les peuples de forêts), *Indigenous Peoples' Rights and Reduced Emissions from Reduced Deforestation and Forest Degradation: The Case of the Saramaka People v. Suriname* (Moreton-in-Marsh, UK: FPP, 2009) ; Tom Griffiths, *Seeing "RED"? "Avoided Deforestation" and the Rights of Indigenous Peoples and Local Communities* (Moreton-in-Marsh: FPP, 2007).
56. *The Age* (Australie), « Carbon scandal snares Australian company », 4 septembre 2009 ; *The Age* (Australia), « PNG's PM nephew "pushing carbon deals" », 3 juillet 2009.
57. Michael Dutschke, « How Do We Ensure Permanence and Assign Liability? », dans Angelsen (eds), (2008), pp. 77–86.
58. Ibid.
59. *The Nation* (US), « The wrong kind of green », 22 mars 2010.
60. Dutschke (2008).
61. Ibid.
62. Barr et al. (2010), p. 33.
63. Ibid., p. 80.
64. Michelle Chan, *Subprime Carbon?: Re-thinking the World's Largest New Derivatives Market* (Washington, DC: Friends of the Earth, 2009) ; Larry Lohmann, « Neoliberalism and the Calculable World: The Rise of Carbon Trading », dans Steffen Böhm et Siddhartha Dabhi (eds), *Upsetting the Offset: The Political Economy of Carbon Trading* (London: Mayfly Books, 2009), pp. 25–40 ; *Rolling Stone* (US), « The great American bubble machine », 9–23 juillet 2009.
65. Ibid.
66. Chan (2009).

6.3.1

Compensations éventuelles

Le commerce du carbone et les droits fonciers en Papouasie-Nouvelle-Guinée

*Sarah Dix*¹

La Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG) abrite la troisième plus grande forêt tropicale du monde, et le gouvernement a manifesté un intérêt considérable en transformant cette ressource en revenu du commerce du carbone dans le cadre du programme de Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD). Le manque de législation, la controverse entourant le cadre institutionnel et la complexité de traiter avec des centaines de milliers de propriétaires fonciers coutumiers posent toutefois des problèmes considérables en ce qui concerne la gestion et la gouvernance.²

En mars 2008, le gouvernement a signé un accord avec l'Australie, dans lequel l'Australie entreprend de « coopérer avec le programme de Réduction des émissions dues à la

déforestation et à la dégradation des forêts (REDD) et de permettre à la Papouasie-Nouvelle-Guinée de participer à de futurs marchés internationaux du carbone », ainsi que de s'engager dans un dialogue politique stratégique sur le changement climatique ».³ En juin 2009, un Protocole d'accord dans le secteur de la foresterie entre l'Australie et la PNG a été signé, ouvrant la voie à une plus grande coopération dans le secteur forestier.

Malgré ces accords, au milieu de l'année 2009, il n'existait aucune politique intérieure, ou législation spécifique sur le commerce du carbone en PNG.⁴ Plusieurs plans stratégiques REDD ont été élaborés, mais aucun n'a reçu l'approbation générale du gouvernement : notamment, le Projet de cadre d'action politique pour la foresterie

et le changement climatique préparé par l'Autorité nationale de la foresterie, et la stratégie provisoire REDD élaborée par le Bureau des changements climatiques et de la pérennité de l'environnement

(OCCES). L'OCCES a été créé en 2008 dans le cadre du Cabinet du Premier ministre, principalement dans l'optique de gérer le fonds prévu par le REDD.⁵ Cela a suscité de nombreuses critiques.

Problèmes majeurs du REDD en PNG

En 2009, sur la base du projet politique du commerce du carbone OCCES, qui affirme que, alors que les arbres appartiennent à des individus, le carbone appartient à l'Etat, l'OCCES a délivré des certificats pour au moins 40 futurs crédits REDD valant 1 million de tonne de carbone chacun.⁶ L'un des projets se situe au sein des 800 000 ha de la forêt vierge tropicale au Kamula Duso, qui est empêtrée dans une longue bataille juridique au sujet de la propriété des terres, et jusqu'à ce que cela soit réglé par les tribunaux « personne n'est censé y toucher ».⁷

Il existe des allégations qui affirment que cela est contraire au droit et à la constitution actuels⁸ en vigueur impliquant la privation des droits de propriété et d'émissions des propriétaires coutumiers de la terre. En réponse à cela, l'OCCES a revendiqué que, parce que les Accords sur la gestion des forêts (AGF) ou les concessions d'exploitation ont été acquises par l'Etat dans ces zones, ils ont le droit de vendre le carbone. Bien qu'il soit vrai que le Forestry Act (la loi sur l'exploitation forestière) n'empêche pas les AGF d'être utilisés à d'autres fins, ils

ont précédemment été utilisés par l'Etat pour l'exploitation⁹ et les AGF existants, dans le cadre desquelles les crédits REDD ont été délivrés, ne font pas référence au carbone.

De plus, le Forestry Act et la politique forestière déterminent actuellement les parts de revenus provenant des forêts en PNG. Selon une estimation, les redevances sur le bois sont généralement distribuées entre les propriétaires fonciers et le gouvernement avec un rapport de 3:1.¹⁰ Dans le cas du commerce du carbone, on ignore si les propriétaires fonciers auront les mêmes avantages. Les groupes environnementaux craignent que la majeure partie de l'argent généré par le commerce du carbone soit utilisé pour le fonctionnement de l'OCCES et le paiement des intermédiaires pour effectuer les transactions au nom des propriétaires fonciers. Si les revenus élevés prévus par REDD ne sont pas gérés de manière transparente et sous la surveillance des parties prenantes, il y a de fortes chances pour que les populations vivant dans les forêts ne bénéficient aucunement des avantages REDD.

Notes

1. Transparency International Papouasie-Nouvelle-Guinée
2. Pour les problèmes techniques et économiques, voir Stephen Howes, « Cheap but Not Easy: The Reduction of Greenhouse Gas Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Papua New Guinea », *Pacific Economic Bulletin*, vol. 24 (2009), pp. 130–143.
3. Partenariat pour le carbone forestier entre la Papouasie-Nouvelle-Guinée et l’Australie, 6 mars 2008. Voir www.climatechange.gov.au.
4. Ébauche du document du Programme UN-REDD en Papouasie-Nouvelle-Guinée, tel que présenté au conseil d’orientation politique de l’UN-REDD, 9–10 mars 2009, Port Moresby, à l’adresse www.un-redd.org/UNREDDProgramme/CountryActions/PapuaNewGuinea/tabid/1026/language/enUS/Default.aspx. Voir également Chalapan Kaluwin, *Understanding Climate Change: Developing a Policy for Papua New Guinea*. Occasional Paper n° 1 (Port Moresby: National Research Institute, 2008).
5. Décision du conseil exécutif national 56/2008.
6. *The Economist* (UK), « Money grows on trees », 6 juillet 2009.
7. Ibid.
8. Le quatrième objectif de la constitution de la PNG est « de garantir que les ressources forestières du pays sont utilisées et reconstituées pour le bien collectif de tous les Papouans-Néo-Guinéens maintenant et pour les générations futures ».
9. Forestry Act (1991, avec les modifications de 1993, 1996, 2000, 2005 et 2010).
10. Nalau Bingeding, « Carbon Trade: Do We Know What We Are Doing? », *Spotlight with NRI*, vol. 3, n° 5 (Port Moresby: National Research Institute, 2009).

6.3.2

La Norvège secoue-t-elle le REDD ?

Manoj Nadkarni

Au milieu du va-et-vient des négociations du programme pour la Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts et des positions des pays, les fonds REDD commencent à affluer. En plus des fonds de l'ONU et de la Banque mondiale, il existe également des accords financiers bilatéraux. Le principal accord est celui qui a été signé en mai 2010 entre la Norvège et l'Indonésie. Dans le cadre de l'accord estimé à 1 milliard USD, l'Indonésie s'est engagée, parmi d'autres activités, à arrêter de délivrer de nouveaux permis pour exploiter les forêts naturelles et les zones abritant des puits de carbone à partir de 2011-2012.² Les organisations forestières de la société civile, en Indonésie et dans le monde entier, soutiennent que cela va changer la donne.

On pourrait dire que cet arrangement préventif – avant qu'aucun autre mécanisme mondial REDD n'ait été convenu – est une étape positive, dans la

mesure où cela accélère le rythme et montre que certains pays ont confiance dans les possibilités du REDD et qu'ils veulent le voir fonctionner. En revanche, cet accord suscite de sérieuses inquiétudes. Tout d'abord, ce malaise est causé par la croyance qui affirme que les mécanismes REDD devraient se baser sur un consensus mondial et non sur des accords bilatéraux, et le geste norvégien peut nuire aux processus de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Une autre crainte, plus directe peut-être, concerne la capacité du secteur de la foresterie et des autres ministères en Indonésie à gérer le milliard USD accordé par l'accord.

L'Indonésie ne s'est pas montrée irréprochable en matière de gestion de ses forêts. Par exemple, les vérificateurs ont révélés que le Fonds de reforestation du pays, géré par Ministère des forêts, a perdu 5,25 milliards USD entre 1994 et 1998, à cause de « fraude et de mauvaise

gestion financière systématiques ».³ En outre, Wandojo Siswanto, un négociateur indonésien majeur sur le climat à Copenhague et un architecte essentiel du programme REDD en Indonésie, a également affronté des allégations de corruption par l'agence indonésienne de lutte contre la corruption.⁴ En 2008, Siswanto a admis avoir pris 50 millions de roupies indonésiennes (Rp) (environ 4 600 USD) « comme pot-de-vin pour favoritisme dans l'attribution d'offres ».⁵

Un autre facteur intéressant est l'annonce que l'Indonésie prévoit de mettre en place une agence spéciale pour coordonner les activités REDD et gérer le fonds norvégien. Cette agence contournera le ministère de la Forêt et sera directement subordonnée au Président, Susilo Bambang Yudhoyono.⁶

Ce geste peut être bienvenu mais il peut aussi avoir pour effet de concentrer les pouvoirs dans les mains de quelques fonctionnaires et conduire à des chevauchements de juridiction, rendant ainsi les prises de décision plus complexes et bureaucratiques. Ces éléments constituent des signaux d'alarme en ce qui concerne les risques de corruption.

Le Président Yudhoyono a suggéré en avril qu'une mafia d'exploitation illégale était responsable de la plupart de la déforestation en Indonésie, et a créé un Groupe de travail judiciaire pour lutter contre la mafia afin d'examiner l'exploitation illégale, mais le groupe de travail lui-même a soulevé des critiques et a été confronté à des allégations de conflits d'intérêts parmi ses membres.⁷

Notes

1. Manoj Nadkarni est responsable à Transparency International du programme pour l'intégrité de la gouvernance forestière.
2. *Jakarta Post* (Indonésie), « Government may name local firm as fund manager », 16 août 2010.
3. *Reuters*, « Graft could jeopardize Indonesia's climate deals », 17 septembre 2010 ; *Jakarta Globe* (Indonésie), « KPK: corruption jeopardizes lucrative climate-change deals », 17 septembre 2010.
4. *Ibid.*
5. *Jakarta Post* (Indonésie), « Bribes went to Forestry Ministry officials: trial witness », 31 octobre 2008.
6. *Jakarta Post* (Indonésie), « SBY's new hard act: to make REDD+ work », 6 octobre 2010.
7. *Indonesia Today*, « Judicial mafia eradication task force under pressure », 2 août 2010.

« Surmonter le changement climatique constitue le plus grand défi du 21^{ème} siècle. Les mouvements de fonds pour aider les pays en développement dans la lutte contre le changement climatique ont déjà commencé, et devraient atteindre plusieurs milliards de dollars par an d’ici quelques années. La transparence de l’utilisation de ces fonds déterminera leur efficacité. *Le Rapport mondial sur la corruption* fournit une évaluation complète des garanties à mettre en place pour établir la confiance et renforcer l’intégrité dans ces processus. Cet ouvrage sera une référence essentielle pour quiconque engagé dans la politique et la prise de décision climatiques ».

Saleemul Huq, Directeur de l’International Centre for Climate Change and Development. Independent University, Bangladesh.

« Si l’humanité veut s’attaquer de manière efficace au changement climatique, nous devons alors protéger de la corruption les énormes ressources liées au climat qui vont circuler à travers le monde. Cet ouvrage fournit une analyse experte des dangers, démontre l’étendue et la complexité de ces questions et propose des approches et des solutions. C’est à la fois une source de références et un appel à l’action ».

David Nussbaum, Directeur général de WWF-Royaume-Uni.

La réponse mondiale au changement climatique exigera une coopération internationale sans précédent, une profonde transformation économique et des transferts de ressources à grande échelle. La corruption menace de remettre en question ces efforts.

Le Rapport mondial sur la corruption : le Changement climatique de Transparency International est la première publication à examiner de manière globale les principaux risques de corruption liés au climat. Cet ouvrage fournit une analyse essentielle pour aider les responsables politiques, les professionnels et les autres parties prenantes à comprendre les risques et concevoir des solutions efficaces à un moment critique où l’architecture principale de la gouvernance climatique mondiale est en cours d’élaboration. Plus de 50 grands experts et professionnels y ont contribué, dans quatre domaines principaux :

- **Gouvernance** : étudier les principaux problèmes de gouvernance dans la lutte contre le changement climatique.
- **Atténuation** : réduire les émissions de gaz à effet de serre avec transparence et redevabilité.
- **Adaptation au changement climatique** : identifier les risques de corruption dans l’élaboration, le financement et la mise en œuvre des stratégies d’adaptation aux effets du changement climatique.
- **Gouvernance forestière** : répondre aux problèmes de corruption qui minent le secteur forestier et introduire l’intégrité dans les stratégies internationales pour faire cesser la déforestation et encourager le reboisement.

Transparency International (TI) est la principale organisation de la société civile qui mène la lutte contre la corruption à travers le monde. À travers plus de 90 sections dans le monde entier et son secrétariat international à Berlin, TI fait prendre conscience des effets néfastes de la corruption et coopère avec les gouvernements, les entreprises et la société civile pour élaborer et mettre en œuvre des mesures efficaces pour la combattre.

www.transparency.org