

LES MONSTRES FROIDS À L'ÉPREUVE DU RÉCHAUFFEMENT DE LA PLANÈTE

ÉTATS ET ACTEURS TRANSNATIONAUX
DANS LE PROCESSUS POLITIQUE LIÉ
AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

PAR

BENJAMIN DENIS (*)

Selon certains propos post-souverainistes, le mode de gestion des questions environnementales nécessiterait, au niveau international, une dilution des prérogatives étatiques dans des « communautés de responsabilité » (1) associant dans une « cogestion transnationale » (2) États et acteurs non étatiques. L'étude du processus politique lié aux changements climatiques montre que nous n'en sommes pas là, loin s'en faut. Si l'État n'occupe qu'une place marginale lors de la phase de mise à l'agenda, l'ouverture des négociations lui redonne une place prépondérante. Plus le processus politique se rapproche du moment de production de la norme, d'application et de sanction, moins les États accordent d'espace à l'expression d'autres acteurs et plus ils abandonnent la rhétorique éco-politicienne globalisante au profit d'une défense des intérêts nationaux des plus classiques. L'analyse conjuguée des dynamiques de négociation et des textes qui en sont issus montre que, loin de se caractériser par une érosion du pouvoir étatique, le mode de régulation adopté confirme la fragmentation de l'espace politique mondial en entités souveraines. Nous aborderons dans un premier temps l'évolution de l'importance et des stratégies des différents acteurs au cours des phases successives du processus politique et nous évoquerons ensuite les enseignements que l'on peut en tirer quant à la place de l'État dans ce segment particulier des relations internationales.

(*) Aspirant du Fonds national de la Recherche Scientifique, Université libre de Bruxelles.

(1) Bertrand BADIE, *Un monde sans souveraineté*, Fayard, Paris, 1999, p. 165.

(2) *Ibidem*, p. 197.

ÉTATS ET ACTEURS TRANSNATIONAUX DANS L'HISTOIRE
DU PROCESSUS POLITIQUE LIÉ AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

L'ère de la politisation : du laboratoire au débat public

Avant de faire l'objet de conférences mondiales, les changements climatiques ont dû franchir les étapes qui séparent les controverses scientifiques des débats internationaux. Dans ce processus, les réseaux de savants et les organisations de défense de l'environnement ont joué, aux côtés de certaines organisations internationales (3), un rôle prépondérant. Quelques scientifiques, sensibles à la protection de l'environnement, ont contribué à la vulgarisation et à la médiatisation du débat, permettant ainsi une familiarisation du public et des élites avec cette thématique (4).

Parallèlement à l'action des scientifiques, s'est développé un réseau d'organisations non gouvernementales (ONG) écologistes, qui a contribué à la diffusion des enjeux entourant les changements climatiques et à sa mise à l'agenda des gouvernements. Ces ONG ont ainsi, en plus de leur travail de vulgarisation scientifique, participé ou organisé des réunions internationales sur le sujet, dont le but était de maintenir le dossier à l'esprit des opinions publiques et de pousser les gouvernements à agir en exerçant sur eux une pression constante (5).

Sans être totalement absents, les gouvernements n'occupèrent pas à cet instant le devant de la scène : des représentants d'États assistèrent certes à certaines conférences, mais sans pour autant défendre de ligne particulière, se contentant au mieux de déclarations d'intention ponctuelles (6).

L'amorce des négociations : du débat transnational au processus intergouvernemental

Dès 1988, les changements climatiques devinrent une préoccupation politique à part entière. Les gouvernements commencèrent à développer des positions singulières et à se rassembler pour traiter de ces questions. La Conférence de Toronto de 1988 marqua le début de débats politiques de haut niveau sur la question des changements climatiques : elle ne consti-

(3) Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) et l'Organisation Météorologique Mondiale (OMM) ont joué un rôle décisif dans la politisation de la question des changements climatiques.

(4) Par exemple, le Suédois Bert Bolin, la *National Academy of Sciences*, James Hansen... Cf. Daniel BODANSKY, « The History of Global Climate Change Regime », in Urs LUTERBACHER/Detlef SPRINZ (dir.), *International Relations and Global Climate Change*, The MIT Press, Cambridge, 2001, pp. 24-27.

(5) Les Conférences de Genève en 1979, de Villach en 1985 et de Bellagio en 1987 en sont des exemples. Cf. Daniel BODANSKY, « Prologue to the Climate Change Convention », in Irving M. MINTZER/J.A. LÉONARD (dir.), *Negotiating Climate Change : The Inside Story of the Rio Convention*, Cambridge University Press and Stockholm Environment Institute, Cambridge, 1994, pp. 45-49.

(6) Margaret Thatcher a prononcé un discours exprimant sa préoccupation pour les changements climatiques et dans lequel elle avertissait que « nous avons sans doute inconsciemment débuté une expérimentation massive du système planétaire ». Cf. Daniel BODANSKY, « Prologue to the Climate Change Convention », *op. cit.*, p. 71.

tuait pas une négociation intergouvernementale formelle, mais traduisait une implication croissante des gouvernements dans le débat sur les changements climatiques. En 1989 à Noordwijk aux Pays-Bas, se tint la première conférence ministérielle sur la pollution atmosphérique et les changements climatiques. Les 67 pays représentés y adoptèrent une déclaration non contraignante, appelant tous les pays à entamer une réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) par la mise sur pied d'une convention-cadre (7). Bien que pour la première fois des Etats aient reconnu la nécessité d'une action internationale pour répondre aux changements climatiques, c'est à ce moment qu'apparurent certaines divergences, principalement entre, d'une part, les Etats favorables à la fixation d'objectifs chiffrés et planifiés de réductions d'émission de GES – les Européens, le Canada, la Nouvelle-Zélande et l'Australie – et, d'autre part, ceux privilégiant les stratégies nationales et laissant donc au gouvernement concerné le soin de juger de l'opportunité de mesures contraignantes – les Etats-Unis appuyés par le Japon et la Russie (8). Dès qu'ils intégrèrent le débat relatif aux changements climatiques, les Etats, bien que manifestant par là un certain degré de préoccupation commune, défendirent des positions dissemblables traduisant des divergences de sensibilités, voire d'intérêts.

L'étape la plus symbolique de l'émergence des changements climatiques sur la scène internationale fut la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) 43/53 du 6 décembre 1988, par laquelle cette dernière « ...considère l'évolution du climat comme une préoccupation commune de l'humanité ... » (9) : l'AGNU plaça ainsi la préservation du climat au sein des préoccupations internationales et amena les Etats à se positionner sur cette question. La création, par cette même Assemblée, du Comité intergouvernemental de négociation (Intergovernmental Negotiating Committee ou INC) (10), chargé de préparer la Convention-Cadre sur les changements climatiques qui fut signée à Rio, transforma le débat transnational en processus intergouvernemental.

Conjointement à l'institutionnalisation du processus de négociation, la création du Groupe Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC) (11) opéra une centralisation et une formalisation des interactions entre les champs scientifique et politique : composé d'experts choisis par les gouvernements, le GIEC a pour mission de faire le point sur l'ensemble des connaissances liées aux changements climatiques. Au discours éclaté et

(7) Anil AGARWAL/Sunita NARIN/Anju SHARMA, *Green Politics! Global Environmental Negotiations*, Centre for Science and Environment, New Delhi, 1999, pp. 27-29.

(8) Daniel BODANSKY, « The History of Global Climate Change Regime », *op. cit.*, pp. 28-29. Ce clivage s'est en partie modifié depuis cette époque.

(9) Assemblée générale des Nations Unies, *Protection du climat mondial pour les générations présentes et futures*, Résolution A/RES/43/53, Nations Unies, New York, 1989, p. 138.

(10) *Id.*, *Protection du climat mondial pour les générations présentes et futures*, Résolution A/RES/45/212, Nations Unies, New York, 1991, p. 160.

(11) Intergovernmental Panel for Climate Change (IPCC) en anglais.

contestataire des décennies précédentes, a donc succédé un organe policé, détenteur du monopole du discours scientifique légitime. Considérations politiques et stratégies individuelles ont toutefois leur place au GIEC (12) : ainsi, lors de la nomination du dernier président du Groupe, les États-Unis ont fait pression pour évincer le Dr Watson, favorable à des mesures drastiques pour réduire les émissions de GES, au profit du Dr Pachauri, dont les positions sont plus conformes aux intérêts des industries énergétiques et automobiles américaines. L'Administration Bush entendait ainsi faire barrage à la reconduction du mandat d'un homme dont les positions s'opposaient à la ligne défendue par le Président fraîchement élu (13).

Durant cette période intermédiaire, les ONG continuèrent à jouer un rôle relativement similaire à celui joué pendant la période antérieure. Présentes lors des différentes conférences de la fin des années 1980, les ONG ont prolongé la pression exercée sur les États et poursuivi la diffusion des rapports et expertises. Loin d'abandonner la question du climat aux seuls États, les ONG se structurèrent pour mieux répondre aux exigences du processus intergouvernemental naissant : c'est ainsi qu'apparut, en mars 1989, le Climate Action Network, réseau-coupole, ayant pour mission de fédérer les organisations de défense de l'environnement autour du dossier des changements climatiques. L'organisation regroupe actuellement 287 ONG « *travaillant à promouvoir les actions individuelles et gouvernementales visant à limiter les modifications du climat d'origine humaine à un niveau écologiquement viable* » (14).

Cette création marqua le passage d'une logique de la contestation à celle d'une logique de la structuration, qui ne constituait pas une simple mutation organisationnelle mais présentait aussi une dimension politique : la mise sur pied d'une fédération des ONG vertes résulta autant d'un souci de coordination fonctionnelle que d'une volonté de participation à la prise de décision (15), aspiration impliquant la rationalisation de leur discours (16). La métamorphose amorcée par le processus politique s'accompagne d'une modification des stratégies des acteurs non étatiques orientée par la volonté de revendiquer le statut d'acteur légitime du débat.

Les organisations de défense des intérêts industriels ont connu une évolution analogue. C'est à la fin de la décennie 1980 que naquit la Global Climate Coalition (GCC), organisation chargée de représenter les intérêts des industriels américains (230 000 entreprises de tous les secteurs de l'économie américaine) dans le débat sur les changements climatiques. Outre cette mis-

(12) Kal RAUSTIALA, « Non-State Actors in the Global Climate Regime », in Urs LUTTERBACHER/Detlef SPRINZ (dir.), *op. cit.*, p. 113.

(13) « US to Back Scientist From India to Replace Global Warming Expert », *Times*, 3 avril 2002.

(14) [Http://www.climateactionnetwork.org/canabout.html](http://www.climateactionnetwork.org/canabout.html).

(15) « Established in March 1989, CAN has been actively monitoring and seeking to influence the climate negotiations as well as climate-related policies and measures at the national and international levels » : <http://www.climateactionnetwork.org/canabout.html>.

(16) Philippe LE PRESTRE, *Ecopolitique Internationale*, Guérin Université, Québec, 1997, pp. 119-133.

sion de représentation au sein des différentes négociations internationales, la GCC entendit alimenter le débat scientifique et faire entendre son point de vue auprès des acteurs politiques domestiques (17). La création d'un organe de défense des intérêts du commerce et de l'industrie américains traduisait l'inquiétude de ces milieux de voir le processus de négociation déboucher sur des décisions qui leur seraient préjudiciables; elle révélait en outre leur volonté de mener une stratégie de *lobbying* et de pression, qui ne se matérialisa véritablement que lorsque le processus intergouvernemental fut sur le point d'aboutir à des décisions contrevenant à leurs intérêts (18). Cette mobilisation d'une large frange des entrepreneurs nord-américains vint compléter le paysage politique qui se dessinait autour des changements climatiques à l'heure où ceux-ci pénétraient dans l'arène internationale. Conscients des enjeux et de la portée potentielle du processus naissant, tous les acteurs concernés se mobilisèrent et s'organisèrent en vue de participer aux discussions et surtout de peser sur les négociations.

L'histoire de cette phase du débat sur les changements climatiques constitue l'étape charnière entre la politisation initiée par des acteurs non étatiques (ONG, scientifiques), d'une part, et les négociations intergouvernementales, d'autre part. L'espace politique y connut une mutation profonde : les ONG entreprirent les métamorphoses essentielles pour demeurer un acteur du processus politique en cours; une organisation mise sur pied et composée par les gouvernements obtint le monopole de l'expertise légitime en matière de climat; les industriels potentiellement affectés par les mesures envisagées pour lutter contre le réchauffement de la planète se coalisèrent afin d'exercer une influence sur les négociations qui s'annonçaient. L'analyse de cette période montre que l'entrée en piste des Etats exerce une influence prépondérante sur les acteurs non étatiques : le mode intergouvernemental adopté transforme le processus politique et influence simultanément les stratégies des acteurs non étatiques. Dans cette phase d'amorce des négociations entre gouvernements, l'Etat joue le rôle de pôle magnétique : il est comme une entité dont la simple présence suffit à orienter la configuration des interactions sociales aussi bien que l'organisation et les stratégies des agents impliqués dans ces interactions.

Les négociations institutionnalisées : l'appropriation étatique du débat

Les négociations intergouvernementales débutèrent avec la mise sur pied de l'INC dont les travaux accouchèrent de la Convention-Cadre des

(17) [Http://www.globalclimate.org](http://www.globalclimate.org).

(18) « *At the negotiations, representatives of the Climate Council and the Global Climate Coalition, two coalitions of industry groups (primarily representing the coal and oil industries) essentially concerned to prevent anti-greenhouse policies in the US, were constantly to be seen alongside the formal US delegation, when they were not urging the Saudis to delay the negotiating process as a whole* » : Matthew PATERSON, *Global Warming and Global Politics*, Routledge, Londres, 1996, p. 81.

Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) : la Convention-Cadre crée par son article 7 la Conférence des Parties, organe suprême chargé de l'application du présent texte, ainsi que de la négociation des instruments juridiques qu'elle jugerait nécessaires de créer. A l'instant où nous rédigeons ces lignes, huit réunions de la Conférence des Parties ont eu lieu (COP1 à COP7 avec COP6 et *6bis*), chacune étant précédée de travaux préparatoires, dans le cadre soit d'organes *ad hoc* (Mandat de Berlin), soit d'organes permanents comme l'Organe subsidiaire de conseil Scientifique et technologique (*SBSTA*) ou l'Organe subsidiaire de mise en œuvre (*SBI*).

Sans entrer dans le détail fastidieux des différentes sessions de ces organes, on peut constater qu'en dix ans s'est créé un espace institutionnel abritant une dynamique de négociations intergouvernementales. Cet espace institutionnel a permis de régulariser le processus politique, de générer des représentations, des comportements et des attentes autour d'un sujet particulier. Cet ensemble peut être qualifié de « régime », au sens où il correspond à un ensemble de principes, de normes, de règles, et de procédures décisionnelles autour duquel convergent les attentes des acteurs dans un domaine spécifique des relations internationales (19). Comme nous le verrons pour le cas qui nous occupe, la mise sur pied de ce « régime » n'est pas fondamentalement attentatoire à la primauté de l'Etat dans les relations internationales (20), puisqu'elle manifeste la volonté de ceux-ci de gérer un problème global en coopérant dans des domaines circonscrits et selon des modalités où l'exercice de la contrainte est marginal et très peu « contraignant » (21) : en cela, la liberté d'action et la souveraineté des Etats impliqués ne sont pas menacées. En d'autres termes, le concept de régime ne traduit pas ici l'émergence d'une dynamique de type supranational, mais désigne un ensemble de pratiques relevant d'un processus de coopération, à ce point modeste et difficile à enfanter, qu'il souligne la persistance du paradigme souverainiste (22). *Cette faiblesse du régime mis sur pied ne s'accompagne*

(19) Stephen D. KRASNER, « Structural causes and regime consequences : regimes as intervening variables », *International Organization*, vol. 36, n° 2, printemps 1982, p. 185.

(20) Pour les différentes interprétations du concept de « régime », cf. notamment Stephen HAGGARD/Beth A. SIMMONS, « Theories of international regimes », *International Organization*, vol. 41, été 1987, pp. 491-517; Peter MAYER/Volker RITTBERGER/Michael ZURN, « Regime Theory : State of the Art and Perspective », in Volker RITTBERGER (dir.), *Regime Theory and International Relations*, Clarendon Press, Oxford, 1995, pp. 391-431; Marc A. LEVY/Oran R. YOUNG/Michael ZURN, « The Study of International Regimes », *European Journal of International Relations*, vol. 1, n° 3, 1995, pp. 267-330.

(21) Les mécanismes de sanction aux manquements éventuels des Etats-parties aux obligations issues du Protocole de Kyoto ont été définis à la Conférence des parties de Marrakech (COP7) : ils prévoient la création d'un organe chargé de déterminer l'éventuel manquement et d'énoncer des recommandations ; en cas de non-respect par un des Etats-parties de ses obligations, l'obligation du respect de celles-ci serait reportée à une échéance ultérieure. Il va de soi que ces règles ne seront valables que si le Protocole de Kyoto entre en vigueur, ce qui suppose sa ratification par au moins 55 Etats représentant au minimum 55 % du volume des émissions de dioxyde de carbone en 1990.

(22) Parmi les critiques des « régimes », cf. Susan STRANGE, « Cave! hic dragones : a critique of regime analysis », *International Organization*, vol. 36, n° 2, printemps 1982, pp. 337-354; Pierre DE SENARCLENS, « La théorie des régimes et l'étude des organisations internationales », *Revue internationale de Sciences sociales*, n° 138, 1993, pp. 95-108; Joseph M. GRIECO, « Anarchy and the limits of cooperation : a realist critique of the newest liberal institutionalism », *International Organization*, vol. 43, n° 3, été 1988, pp. 485-507.

cependant pas d'une totale éviction des acteurs non étatiques : les organisations de défense de l'environnement ont adopté une stratégie basée tantôt sur une assistance aux délégations, tantôt sur des interventions directes en séances plénières, tantôt sur une politique de communication. Elles ont par exemple fourni à certaines délégations des traducteurs ou produit des rapports d'expertise sur l'un ou l'autre sujet. En outre, elles ont, à de nombreuses reprises, apporté une contribution substantielle en intervenant dans l'enceinte des négociations, souvent de manière critique, sur un point particulier des discussions, pour avancer une proposition ou dénoncer l'attitude de tout ou partie des délégués (23). Ces deux premiers volets de l'action des ONG vertes se sont souvent doublés de démarches permettant de médiatiser l'une ou l'autre position, ou d'attirer l'attention sur un aspect précis des débats : la publication des ONG intitulée « *Eco* » fait par exemple le point lors des Conférences des Parties sur l'état officiel et officieux des négociations (24).

Les organisations de défense des intérêts industriels et commerciaux ont elles aussi tenté de peser sur le cours des événements. Les méthodes utilisées pour ce faire sont semblables à celles déployées par les organisations de défense de l'environnement : interventions en séances plénières, *lobbying* auprès des délégations et campagnes de presse. Ainsi, à Kyoto, la délégation de la GCC comprenait une cinquantaine de membres qui entretenaient des contacts privilégiés avec les délégations américaines et celles du JUSSCANNZ (Japon, Etats-Unis, Suisse, Canada, Australie, Norvège et Nouvelle-Zélande) (25). Toujours lors de la conférence de Kyoto, la GCC lança une campagne publicitaire dont l'objectif était de faire prendre conscience à l'opinion américaine des dangers que ferait peser sur leur économie la signature, par le gouvernement, du Protocole de Kyoto (26).

Au gré de l'évolution du processus, on observe cependant une certaine transformation des attitudes et positions du monde de l'industrie et du commerce : au départ hostile à toute réglementation contraignante relative aux réductions d'émissions et sceptique quant aux fondements scientifiques du débat, le monde de l'entreprise a évolué et s'est diversifié. De nouveaux acteurs reconnaissant la gravité du problème climatique et la nécessité d'y apporter une réponse ont émergé : ainsi, par exemple, le World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), qui rassemble 160 compagnies internationales autour de la volonté commune de promouvoir le « développement durable », c'est-à-dire de concilier croissance économique et protection de l'environnement (27), entend jouer un rôle de « catalyseur »

(23) Bas AARTS, *The Political Influence of Global NGOs. Cases Studies on the Climate and Biodiversity Conventions*, International Books, Utrecht, 1998, p. 109.

(24) Chad CARPENTER, « Business, green groups and the media : the role of non-governmental organizations in the climate change debate », *International Affairs*, vol. 77, n° 2, 2001, p. 320.

(25) Wendy E. FRANZ, « Science, skeptics and the non-state actors in the greenhouse », ENRP Discussion Paper E-98-18, Kennedy School of government, Harvard University, p. 21.

(26) Anil AGARWAL/Sunita NARIN/Anju SHARMA, *op. cit.*, pp. 51-52.

(27) [Http://www.wbcsd.ch/index.htm](http://www.wbcsd.ch/index.htm).

dans le changement vers le développement durable et promouvoir l'efficacité écologique, l'innovation et la responsabilité sociale et collective (28); autre manifestation concomitante de l'éclatement du monde de l'entreprise, l'érosion croissante de la GCC qui a débuté avec le départ de British Petroleum-Amoco et qui ne cesse de prendre de l'ampleur depuis, en raison de la perte d'autres membres éminents comme Royal Dutch/Shell, Daimler Chrysler, Ford Motor Company, General Motors et Texaco (29). On observe également, avec une fréquence de plus en plus importante, le développement, par des groupes privés, de projets économiques liés au développement durable : fonds d'investissement « verts », construction de parcs d'éoliennes, plantation de forêts, marchés expérimentaux d'échange d'émissions (30)... Sans surestimer la portée de ces éléments, il convient de noter qu'ils traduisent une certaine évolution des entreprises vers des positions davantage en phase avec les exigences environnementales. La perte d'influence du groupe le plus hostile aux mesures de réduction de gaz à effet de serre et le développement d'activités industrielles inscrites dans le « développement durable » indiquent une certaine évolution du mode d'intervention des groupements d'industriels dans le débat sur les changements climatiques.

L'organe scientifique chargé d'orienter la prise de décision a connu quant à lui une baisse d'influence dès l'entame des négociations. La manifestation la plus évidente de cette perte d'autorité est le décalage profond entre les aspirations et recommandations des scientifiques du GIEC et le texte de la Convention-Cadre : en effet, l'énonciation par le GIEC du rythme du réchauffement de la planète ainsi que des risques qu'il induit (31) n'a pas suffi à pousser les gouvernements à adopter un texte ambitieux; de même, les recommandations issues de l'appel prononcé par des scientifiques lors de la seconde Conférence mondiale sur le climat de Genève en 1990 (32) contrastent fortement avec l'absence, dans la Convention-Cadre, de tout objectif chiffré ou calendrier concernant les réductions des émissions de GES (33). L'influence des scientifiques lors des négociations semble décroître et se limiter aux principes supposés orienter les mesures prises qui figurent

(28) WBCSD, *Annual Review 2001 : the way forward*, WBCSD Publications, Genève, 2001.

(29) Cf. Kal RAUSTIALA, *op. cit.*, p. 102 et *New York Times*, 15 mars 2000. La GCC est aujourd'hui dis-soute.

(30) Chad CARPENTER, *op. cit.*, pp. 315-318.

(31) Cf. Daniel BODANSKY, « Prologue to the Climate Change Convention », *op. cit.*, p. 57 : « ... the report predicted that if states continue to pursue business as usual, the global average surface temperature will rise during the next century by an average of 0.3° C. per decade (with an uncertainty rate of 0.2-0.5° C per decade) – a rate of change unprecedented in human history ».

(32) Matthew PATERSON, *op. cit.*, p. 48.

(33) Cf. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf> : l'objectif de la Convention-Cadre (art. 2) est de « ...stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Il conviendra d'atteindre ce niveau dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable ». Il faut cependant noter que le principe de précaution, présent dans l'appel des scientifiques de Genève, se retrouve dans la Convention-Cadre.

dans les préambules des traités ou, au mieux, dans les articles établissant les objectifs généraux.

Bien qu'incontestablement présents lors de cette phase de négociations, les acteurs non étatiques y sont très hétérogènes. A mesure qu'avance le processus de négociations, apparaissent de nouvelles problématiques, de nouveaux intérêts affectés et, par transativité, de nouveaux groupements venus défendre leur cause : la problématique des puits, du fait de ses répercussions sur l'usage du sol et la préservation des forêts, a notamment amené dans le débat sur les changements climatiques des acteurs dont la présence n'allait au départ pas de soi ; la complexification de l'ordre du jour des négociations s'accompagne d'une hétérogénéisation des acteurs transnationaux. Autrement dit, l'intégration incessante de nouvelles questions disperse les intérêts représentés et éclate les acteurs non étatiques en une multitude hétéroclite de groupements aux préoccupations les plus diverses (34).

La diversification du monde des acteurs non étatiques se reflète également dans l'évolution du nombre d'organismes enregistrés au cours des différentes négociations liées aux changements climatiques : on est ainsi passé de 1 000 représentants de 165 organisations différentes en 1991 à Berlin (COP1), à 4 000 délégués à Kyoto (COP3) (35) et à 530 organisations représentées en 2000 à La Haye (COP6), où une centaine d'organisations nouvelles ont été accréditées (36). Si les acteurs non étatiques demeurent toujours présents à ce stade du processus politique, la pluralité observée ne permet pas d'en faire un acteur homogène, mais amène plutôt à considérer cette totalité comme un *patchwork d'intérêts dissonants*.

Cette présentation des acteurs transnationaux du débat sur le réchauffement de la planète et des dynamiques qui les animent ne doit pas occulter la localisation réelle du centre de gravité de ce processus politique. Les négociations, en raison du caractère intergouvernemental qu'elles conservent, confèrent aux gouvernements le rôle politique majeur : en effet, ceux-ci demeurent, en dépit de la mobilisation massive des acteurs non étatiques, les détenteurs du monopole de la production de la norme. La volonté de préserver la primauté de l'Etat se manifeste notamment dans les textes qui déterminent le cadre institutionnel destiné à régir les négociations : ainsi, la Conférence des Parties poursuit différentes missions de recommandation, d'évaluation et d'encouragement, mais ne dispose en aucun cas de la possibilité de contraindre une des parties à engager une action quelconque. Cette limite indique que si les Etats ne souhaitent pas confier à leurs pairs la possibilité d'exercer sur eux une forme de contrainte, ils n'entendent *a fortiori* pas déléguer cette mission à des acteurs non étatiques. La définition du processus décisionnel ne laisse d'ailleurs guère d'ambiguïté quant aux modalités

(34) Kal RAUSTIALA, *op. cit.*, p. 100.

(35) *Ibidem*, p. 99.

(36) Chad CARPENTER, *op. cit.*, p. 319.

de la participation des acteurs non étatiques aux négociations : l'AGNU, dans sa résolution 45/212, « invite les organisations non gouvernementales pertinentes à contribuer, selon qu'il conviendra, au processus de négociation, étant entendu qu'elles n'auront aucun rôle de négociation dans le cadre de ce processus... » (37).

Dans cette phase de négociations, les Etats conservent donc le rôle majeur; situés au centre du processus de négociation, ils prennent grand soin de limiter le rôle d'une périphérie associative éclatée. Ils restent seuls à définir les modalités de l'usage de la contrainte et préservent à cette occasion le sanctuaire de leur souveraineté. Nonobstant la coopération enclenchée et la présence d'acteurs non étatiques, ils demeurent, en dernière instance, maîtres de leur destinée.

L'ETAT ET LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES : ENTRE MAINTIEN ET REDEPLOIEMENT

Si les ONG et autres acteurs non étatiques jouent un rôle certain dans l'espace politique entourant le débat sur les changements climatiques, les conséquences de cette présence pour la place de l'Etat dans les relations internationales paraissent difficiles à établir. Il ne semble pas que l'on assiste, dans le dossier des changements climatiques, à une remise en cause du rôle de l'Etat. Différents éléments plaident en faveur de la pérennité de son statut de pierre angulaire du système international, même si certaines évolutions tendent à se dessiner (38).

L'approche séquentielle adoptée pour retracer l'histoire de l'émergence et du fonctionnement du régime lié au réchauffement de la planète montre les fluctuations de l'importance respective des acteurs : plus on se rapproche du point focal du processus politique, plus le rôle des acteurs non étatiques décroît et plus les Etats réoccupent le devant de la scène. Le dossier a été popularisé par une mosaïque d'acteurs transnationaux, mais dès l'ouverture de la phase de production de la norme, les Etats se réapproprient le premier rôle. De catalyseurs, voire d'instances motrices, les entités transnationales sont reléguées au rang d'observateurs souvent cooptés par les Etats (39). On observe même, en certaines circonstances, une exclusion des acteurs transnationaux du processus de négociation, notamment par un déplacement

(37) Assemblée générale des Nations Unies, *Protection du climat mondial pour les générations présentes et futures*, Résolution A/RES/45/212, Nations Unies, New York, 1991, p. 161.

(38) Nous avons étudié les phases de négociation et celles qui les ont précédées. Les modalités de la mise en œuvre du Protocole de Kyoto sont encore sur la table des négociateurs et l'application des mesures que celui-ci contient n'a pas encore vraiment débuté à l'heure où nous rédigeons ce texte. Il convient de souligner que les acteurs non étatiques et en particulier certaines entreprises pourraient être amenés à jouer un rôle important lors de cette séquence du processus politique, notamment en raison de l'ouverture des mécanismes de flexibilité au secteur privé.

(39) Le Secrétariat de la Convention-Cadre gère la procédure d'accréditation.

physique des discussions (40). Une fois mis sur les rails de l'action politique, les Etats n'entendent laisser à personne le soin de diriger la manœuvre et d'orienter la voie empruntée. Un sentiment d'impuissance tend d'ailleurs à s'installer parmi les professionnels des ONG de défense de l'environnement, qui sont nombreux à considérer que les gouvernements viennent aux négociations avec un mandat clairement établi et une conception fermement arrêtée de ce qui est négociable et de ce qui ne l'est pas. La possibilité pour les ONG écologistes et pour les scientifiques de modifier les positions nationales et d'exercer une influence sur le fruit des négociations semble donc limitée (41).

Les textes légaux générés par le processus intergouvernemental ne laissent guère d'ambiguïtés quant à l'inclination des Etats à brader leur souveraineté. Les indicateurs de la volonté des Etats de préserver leur autonomie sont nombreux. Rappelons les termes de la résolution des Nations Unies créant l'INC, qui invite les ONG à participer aux débats mais précise dans le même temps qu'en aucun cas elles ne pourront jouir d'un statut de négociateur. Ensuite, le principe de « responsabilité commune mais différenciée », présent dans les résolutions des Nations Unies, dans la Convention-Cadre et dans le Protocole de Kyoto, bien que trouvant son origine dans les tensions Nord-Sud survenues dans le débat, indique qu'il existe une volonté de gestion concertée d'un problème commun, mais que cette ambition collective repose sur la reconnaissance des spécificités et de la souveraineté de chaque Etat-partie et que, par conséquent, l'engagement spontané et volontaire sera préféré à la règle générale et abstraite. Les mentions du principe de souveraineté se retrouvent ainsi tant dans les résolutions de l'AGNU, que dans la Convention-Cadre (42) et le Protocole de Kyoto. Par ailleurs, le soin pris, à chaque négociation, de définir les procédures et modes de prise de décision, indique l'importance qu'accordent les Etats à ne pas s'engager dans une dynamique institutionnelle susceptible de générer des résultats contraignants : sur les cinq réunions de l'INC, deux ont été presque exclusivement consacrées aux questions de procédure, soit deux fois dix jours de négociations intenses pour établir un processus décisionnel ; en outre, la décision 1/1 de la plénière de la première réunion de l'INC prohibe les réunions simultanées et les réunions inter-sessions afin que chaque Etat puisse assister à – et donc conserver un contrôle sur – l'ensemble des réunions (43). Les Etats s'engagent dans ces négociations avec une prudence qui révèle leur volonté de ne pas confier leur sort à une instance tierce et se reflète dans le cadre juridique et institutionnel mis en place.

(40) Anil AGARWAL/Sunita NARIN/Anju SHARMA, *op. cit.*, p. 62.

(41) Peter NEWELL, *Climate for Change, Non-State Actors and the Global Politics of the Greenhouse*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, pp. 136-139.

(42) Le préambule de la Convention-Cadre rappelle par exemple « que le principe de la souveraineté des Etats doit présider à la coopération internationale destinée à faire face aux changements climatiques ». Cf. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf>, p. 2.

(43) Daniel BODANSKY, « Prologue to the Climate Change Convention », *op. cit.*, pp. 61-65.

Si l'émergence d'acteurs non étatiques fait de l'ombre aux Etats, il faut admettre que les premiers n'en exercent pas moins une influence qui oriente l'action des derniers. Or, un regard sur l'évolution des positions respectives au cours du processus politique montre que les positions défendues par les acteurs non étatiques sont régulièrement reformulées à la lumière du résultat des négociations intergouvernementales et qu'à l'inverse celles des Etats sont relativement stables : alors qu'aucun Etat n'a jamais intégré les objectifs de réduction des émissions de GES défendus par les ONG écologistes au début des débats, ces dernières sont devenues pour la plupart partisans du Protocole de Kyoto ; les ONG ont toujours milité pour des niveaux de réduction de CO₂ importants, variant entre 50 et 80 % (44) et jamais cet objectif n'a été repris dans les négociations de la Convention-Cadre ou du Protocole de Kyoto. En revanche, même si elles continuent à formuler des critiques parfois acerbes sur les faiblesses et insuffisances de cet accord, les ONG de défense de l'environnement ont dû le défendre et militer pour sa mise en œuvre, reconnaissant par là que l'Etat et les accords qu'il conclut avec ses pairs constituent encore le cadre privilégié de l'action politique internationale.

De même, l'opposition initiale de la plupart des firmes multinationales n'a pas résisté à l'entrée des Etats dans le débat, puisqu'au lieu d'adopter une politique de rejet systématique de toute action liée aux changements climatiques, nombre de firmes influentes se sont converties au credo du « développement durable ». Malgré une hostilité initiale à tout accord visant à réduire les émissions de GES, conversions et repositionnements ont été observés dans le monde de l'entreprise, une fois acquis le principe d'un texte envisageant de telles mesures.

La phase de politisation et de mise à l'agenda terminée, les positionnements des acteurs semblent orientés par la trajectoire empruntée par le processus intergouvernemental. L'Etat exerce alors un effet d'aspiration et d'entraînement et redevient la référence, le centre de gravité, par rapport auquel se situent les acteurs de l'espace public mondial.

Le rythme du processus intergouvernemental demeure largement autonome, même en présence de fortes convergences entre acteurs non étatiques différents. Les dynamiques qui animent les acteurs non étatiques ne se reflètent pas directement dans le processus de négociation. Alors qu'à l'occasion de la COP6, on a observé un rapprochement des positions défendues respectivement par les ONG et les firmes transnationales (45), les négociations politiques n'ont pas abouti, échouant essentiellement sur la question de la définition des puits de carbone et la mise sur pied de mécanismes de sanc-

(44) Jeremy LEGGETT, *Global Warming the Greenpeace Report*, Oxford University Press, Oxford, 1990, p. 171.

(45) Chad CARPENTER, *op. cit.*, pp. 314-324.

tion en cas de non-respect des engagements pris par les parties (46). Cette disjonction traduit l'existence d'un décalage entre l'évolution de ces deux sphères et surtout l'herméticité relative du processus intergouvernemental aux influences exogènes. L'inertie du processus intergouvernemental reste importante : les Etats défendent, sur les court et moyen termes, des points de vue stables, dictés principalement par des considérations qui s'inscrivent dans les profondeurs de l'histoire économique et sociale des pays considérés et qui ne semblent pas pouvoir être immédiatement altérées par l'action des acteurs transnationaux (47).

Pour que la présence d'acteurs non étatiques implique un déclin de l'Etat, encore faudrait-il que ceux-là déploient des stratégies ayant pour fonction latente ou manifeste d'affaiblir celui-ci. Or, nombreux sont les acteurs transnationaux dont les démarches ou les positions impliquent un maintien, voire un renforcement du cadre institutionnel et administratif offert par les Etats. Les réductions massives de GES prônées par les ONG vertes impliquent un seuil de centralisation administrative et politique que seuls les Etats peuvent fournir. De même, certaines industries, en mettant en exergue l'impact négatif que pourraient avoir les mesures prises en application du Protocole de Kyoto, appellent à une défense farouche, par les gouvernements, des intérêts des entreprises nationales. Les industries sont loin d'être entièrement cohérentes (48) sur ce sujet puisque certaines d'entre elles demandent à l'Etat d'adopter une position ferme de défense de leurs intérêts économiques, tout en refusant toute contrainte et en insistant sur la nécessité de mesures de flexibilité. Il existe donc un paradoxe entre le besoin d'un Etat ferme pour protéger la compétitivité des entreprises et le rejet, au profit de mécanismes inspirés du marché libre, de toute contrainte issue d'une autorité politique. Cela dit, quoi qu'il en soit de la stratégie d'instrumentalisation pragmatique de la puissance publique par les entreprises, il n'y a pas nécessairement d'antinomie profonde entre les démarches des acteurs non étatiques et l'existence d'Etats pleinement souverains.

Le déclin de l'Etat dans un domaine particulier des relations internationales supposerait que celui-ci perde une prérogative précédemment acquise. Or, dans le dossier des changements climatiques, tout semble indiquer que les Etats gagneraient tantôt des ressources, tantôt des secteurs d'activité jusque-là inédits, tantôt encore des voies de contrôle de larges franges d'activités développées sur leur territoire. Sur le plan des ressources, des Etats comme la Russie, dont le volume d'émission de CO₂ a chuté depuis 1990 (année de référence pour le calcul des niveaux d'émission), peuvent espérer générer des revenus substantiels de la participation à un marché des droits

(46) Christiaan VROLIJK, « Introduction and overview », *International Affairs*, vol. 77, n° 2, 2001, p. 255.

(47) Matthew PATERSON, *op. cit.*, pp. 77-90.

(48) Cette appréciation s'inscrit dans un registre de cohérence relevant de la théorie politique et ne remet pas en question le bien-fondé économique et stratégique de telles positions.

de polluer. L'obligation, issue des traités, d'établir un inventaire des émissions nationales de GES et de l'absorption par les puits, permet aux gouvernements de capitaliser un ensemble de connaissances sur l'état du transport, de l'industrie, de l'utilisation des sols, *etc.* sur leur territoire. Les mécanismes de « *développement propre* » (49) mis en œuvre par les pays industrialisés (dits « *annexe B* ») dans les pays en voie de développement (dits « *Etats ne figurant pas à l'annexe B* ») pour promouvoir un « *développement durable* » de ces derniers tout en remplissant à moindre frais les obligations de réduction d'émissions de dioxyde de carbone découlant des engagements du Protocole de Kyoto permettent aux premiers de développer des projets qui, jusque-là, ne figuraient pas parmi les compétences gouvernementales (50). Dans le dossier du réchauffement global comme dans de nombreux autres dossiers « *d'écopolitique internationale* » (51), les Etats semblent renforcer leur posture hégémonique plus qu'ils ne l'affaiblissent (52). En intervenant sur ces questions, ils ont opéré un triple renforcement de leur position : en développant un nouveau faisceau d'activités ; en désamorçant les critiques portées par les mouvements sociaux ; en occupant un espace dont la vacuité aurait pu créer une fenêtre d'opportunité propice au développement de programmes d'actions mis en chantier par des groupements non étatiques. Le gain pour l'Etat provient à la fois de l'« *en soi* » de l'action et de son « *pour soi* » : *tant son contenu que la représentation sociale qu'elle projette contribuent à réaffirmer sa primauté.*

CONCLUSION

La présence d'acteurs non étatiques autour du processus politique international lié aux changements climatiques est indiscutable. L'action de ces groupements a poussé cette thématique à sourdre à l'agenda international. Leur présence continue dans l'orbite du processus de négociation a alimenté le débat et a concouru à sa diffusion dans les opinions publiques. Enfin, l'action sociétale de ces groupements, déployée en marge des pouvoirs politiques institués, exerce une certaine influence sur le mode d'interaction entre les sociétés humaines et leur environnement (53).

(49) Cf. article 12 du Protocole de Kyoto : <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpfrench.pdf>.

(50) Notons cependant que « *peuvent participer au mécanisme pour un développement propre... des entités aussi bien publiques que privées* » Protocole de Kyoto, art. 12 (9) : <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpfrench.pdf>.

(51) Philippe LE PRESTRE, *op. cit.*, pp. 3-19.

(52) Andrew HURELL, « *International Political theory and the global environment* », Ken BOOTH/Steve SMITH (dir.), *International Relations Theory Today*, The Pennsylvania Univeristy Press, 1995, pp. 138-139; Matthew PATERSON, « *Green Politics* », in Scott BURCHILL/ Andrew LINKLATER (dir.), *Theories of International Relations*, St. Martin's Press, New York, 1996, p. 280.

(53) Paul WAPNER, *Environmental Activism and World Civic Politics*, Sate University of New York Press, Albany, 1996, 238 p.

Cette évolution n'est cependant pas synonyme, dans la situation particulière observée, d'une disparition de l'État, ni peut-être même d'une érosion. L'émergence de cette problématique, par définition « globale », n'implique pas l'avènement imminent d'une communauté mondiale, mais confirme « *cette tension entre la conscience d'un devenir commun et la prédominance des considérations particulières* » (54). En d'autres termes, le paradigme de la « tragédie des communs » (55) est toujours valide, puisque le décalage entre un écosystème fortement intégré et interdépendant et un monde politique fragmenté en entités souveraines demeure d'actualité.

Nous sommes encore donc loin des « communautés de responsabilité » susceptibles de se substituer au règne des particularismes étatiques. Sans doute un problème d'une telle ampleur commande-t-il une réponse globale faisant fi des égoïsmes et craintes traditionnels de la scène internationale. Toujours est-il que les enseignements tirés de l'observation des solutions actuellement envisagées pour répondre au réchauffement de la planète ne semblent pas sonner le glas du paradigme souverainiste : ni les accords issus du processus de négociation, ni le rôle joué par les « acteurs non étatiques » ne permettent d'attester d'un dépérissement de l'État.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

- Bas AARTS, *The Political Influence of Global NGOs. Cases Studies on the Climate and Biodiversity Conventions*, International Books, Utrecht, 1998.
- Anil AGARWAL/Sunita NARAIN/Anju SHARMA, *Green Politics: Global Environmental Negotiations*, Centre for Science and Environment, New Delhi, 1999.
- Bertrand BADIE, *Un monde sans souveraineté*, Fayard, Paris, 1999.
- Bertrand BADIE/Marie-Claude SMOUTS, *Le Retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et Dalloz, Paris, 1995.
- Chad CARPENTER, « Business, green groups and the media : the role of non-governmental organizations in the climate change debate », *International Affairs*, vol. 77, n° 2, 2001.
- Urs LUTERBACHER/ Detlef SPRINZ (dir.), *International Relations and Global Climate Change*, The MIT Press, Cambridge Massachusetts, 2001.
- Philippe LE PRESTRE, *Ecopolitique internationale*, Guérin Université, Québec, 1997.
- Irving M. MINTZER/J. A. LÉONARD (dir.), *Negotiating Climate Change : The Inside Story of the Rio Convention*, Cambridge University Press and Stockholm Environment Institute, Cambridge, 1994.
- Peter NEWELL, *Climate for Change, Non-State Actors and the Global Politics of the Greenhouse*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- Matthew PATERSON, *Global Warming and Global Politics*, Routledge, Londres, 1996.
- Paul WAPNER, *Environmental Activism and World Civic Politics*, State University of New York Press, Albany, 1996.

(54) Bertrand BADIE/Marie-Claude SMOUTS, *Le Retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et Dalloz, Paris, 1995, p. 218.

(55) Philippe LE PRESTRE, *op. cit.*, p. 21.