

Acteurs étatiques et non étatiques dans la politique climatique

*Une analyse comparée des acteurs et des expertises multiples dans les
processus décisionnels de la diplomatie climatique en France, en
Grande-Bretagne et en Allemagne*

Les acteurs non-gouvernementaux dans la diplomatie climatique

Marie Christine Kessler
Benoit Faraco
Raphaëlle Gauthier
Emmanuelle Mühlenhöver

RAPPORT FINAL
JANVIER 2008
*Programme Gestion et Impact
du Changement Climatique*
CONVENTION 0410C0031
ADEME / CNRS, CERSA

Acteurs étatiques et non étatiques dans la politique climatique

*Une analyse comparée des acteurs et des expertises multiples dans les
processus décisionnels de la diplomatie climatique en France, en
Grande-Bretagne et en Allemagne*

Bibliographie

Marie Christine Kessler
Benoit Faraco
Raphaëlle Gauthier
Emmanuelle Mühlenhöver

RAPPORT FINAL
JANVIER 2008
*Programme Gestion et Impact
du Changement Climatique*
CONVENTION 0410C0031
ADEME / CNRS, CERSA

ARTICLES DE REVUES

- Abbott, Kenneth W., Keohane, Robert O., Moravcsik, Andrew, Slaughter, Anne-Marie, Snidal, Duncan, (2000), The concept of legalization, *International Organization* 54, 3, Summer 2000, pp.401-419, MIT Press
- Abbott, Kenneth W., Snidal, Duncan, (2000), Hard and Soft Law in International Governance, *International Organization* 54, 3, Summer 2000, pp.421-456, MIT Press
- Alfsen, Knut H., Skovdin, Tora, (1998), The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) and scientific consensus, *CICERO Policy Note* 1998:3, CICERO, Oslo,
- Arts, Bas, (2002), Green Alliances' of Business and NGOs. New styles of self-regulation or 'dead-end roads'?, *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, Vol. 9, n°1, March 2002, 26-36,
- Arts, Bas, (2005), Non-State actors in global environmental governance: New arrangements beyond the state, *Global Governance*, Palgarve,
- Arts, Bas, (2000), Regime, Non State Actors and the State System, *European Journal of International Relations*, Vol. 6, n°4, 515-544,
- Athanasίου, T. & Baer, P., (2001), Climate Change After Marrakech: Should Environmentalists Still Support the Kyoto Protocol?, *Foreign Policy in focus*, Discussion Paper 5, décembre 2001,
- Auer, Matthew R., (1998), Colleagues or Combattants? Experts as Environmental Diplomats, *International Negotiations*, 1998 (3), 267-287, Kluwer Law International,
- Bernauer, Thomas, (1995), The effect of environmental institutions: how we might learn more, *International Organization* 49, 2, Spring 1995, pp. 351-377, IO Foundation of the Massachusetts Institute of Technology
- Birnbaum, P., (1973), Le pouvoir local : de la décision au système, *Revue Française de Sociologie*, Vol.14, N°3, pp. 336-351, JSTOR
- Buccholz, R. A., (1996), Private Management en Public Policy, *Business and Society*, vol. 35 n°4,
- Butzengeiger, Sonja, Michaelowa, Axel, Bode, Sven, (2003), Europe - a Pioneer in Greenhouse Gas Emissions trading, *Intereconomics*, July/August 2003,
- Carpenter, Chad, (2001), Business, green groups and the media: the role of non-governmental organizations in the climate change debate, *International Affairs* 77, 2 313-328,
- Carr Donald A., Thomas, William L., (1998), The Kyoto Protocol and US Climate Change Policy: Implications for the American Industry, *RECIEL*, Vol. 7 issue 2, Blackwell Publishing, FIELD, Oxford (UK),
- Cass, Loren, (2005), Norm Entrapment and Preference Change: The Evolution of the European Union Position on International Emissions Trading, *Global Environmental Politics* 5:2, May 2005, MIT Press, Massachusetts Institute of Technology
- Christiansen, A.C., Wettestad, J., (2003), The European Union as a frontrunner on GHG emission trading: how did it happen and will the European Union succeed?, *Climate Policy* 3 (2003) 3-18,
- Conca, Ken, (1995), Greening the United Nations: environmental organisation and the UN system, *Third World Quarterly*, Vol.16, n°3, 441-457,
- Corell, Elisabeth, Betsill, Michele M., (2001), A Comparative Look at NGO Influence in International Environmental Negotiations: Desertification and Climate Change, *Global Environmental Politics* 1:4, November 2001, MIT Press,

- CRO Forum, (2006), Climate Change and Tropical Cyclones in the North Atlantic, Caribbean and Gulf of Mexico, CRO Emerging Risk Initiative, Position Paper, Zurich,
- Damro, Chad, Luaces Mendes, Pilar, (2003), Emissions Trading at Kyoto: From EU Resistance to Union Innovation, Environmental Politics, Vol. 12, No. 2, Summer 2003, pp. 71-94, Londres, Frank Cass
- De Perthuis, Christian, (2006), Protocole de Kyoto: Les enjeux post-2012, La revue internationale et stratégique, n°60, 128-139, IRIS, Paris,
- Dessai, S., (2001), The climate regime from the Hague to Marrakech: saving or sinking the Kyoto Protocol?, Document de travail 12, Décembre 2001, Tyndall Center for climate change research
- Dessai, S., (2001), The climate regime from the Hague to Marrakech: saving or sinking the Kyoto Protocol?,
- Dolsak, Nives, (2001), Mitigating Global Climate Change: Why are some Countries More Committed than Others? , Policy Studies Journal, Vol. 29, N°3, 2001 (414-436),
- Duwe, Matthias, (2001), The Climate Action Network: A Glance behind the Curtains of a Transnational NGO Network, RECIEL, Vol. 10 issue 2 Blackwell Publishing, FIELD,
- Ecofys , (2003), Evolution of commitment under the UNFCCC: involving newly industrialized economies and developing countries, Climate Change 01/03,
- Eden, Sally, (2004), Greenpeace, New Political Economy, Vol. 9, n°4, December 2004, Carfacs Publishing,
- Entreprises Pour l'Environnement, (1999), Changement Climatique, Propositions des "Entreprises pour l'Environnement" pour un dispositif efficace de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur productif, Entreprise Pour l'Environnement,
- Faraco, B., (2006), Les organisations non gouvernementales et le réchauffement climatique, Ecologie et Politique, 33/2006, Paris, Editions Syllepses
- Faraco, Benoit, (2004), L'impact des ONG environnementales sur la prise de décision : une analyse des rapports entre ONG et Etat dans la construction des politiques climatiques française , Mémoire pour l'obtention du DEA de science Politique, IEP de Grenoble, France, Grenoble,
- Finnemore, Martha & Sikkink, Kathryn, (1998), International Norm Dynamics and Political Change, International Organization 52, 4, Autumn 1998, pp. 887-917, IO Foundation of the Massachusetts Institute of Technology
- Giorgetti, Chiara, (1999), From Rio to Kyoto: A study of the involvement on non-governmental organizations in the negotiations on climate change, New York University Environmental Law Journal, Vol. 7, New York,
- Godard, O., (2002), Le développement durable et les entreprises, Revue des Deux Mondes, oct-nov 2002, Revue des Deux Mondes
- Godard, Olivier, (2000), "Droits à polluer" : où est le virage ? , Le Monde, 27 janvier 2000, page 13, Paris, SA Le Monde
- Godard, Olivier, (1997), Les enjeux des négociations sur le climat. De Rio à Kyoto : pourquoi la Convention sur le climat devrait s'intéresser à ceux qui ne s'y intéressent pas, Futuribles, n° 224,
- Godard, Olivier & Hourcade, J.-C., (1997), La négociation de Kyoto sur l'effet de serre : lecture économique et propositions stratégiques, Papier préparé pour le Conseil d'Analyse Economique, Groupe de Travail : Fiscalité de l'environnement,
- Godard, Olivier, Hommel, Thierry, (2006), Les multinationales, un enjeu stratégique pour l'environnement et le développement durable, La revue internationale et stratégique, n° 60, 101-111, IRIS, Paris,

- Goldstein, Judith, Kahler, Miles, Keohane, Robert O., Slaughter, Anne-Marie, (2000), Introduction: Legalization and World Politics, *International Organization* 54, 3, Summer 2000, pp.385-399, MIT Press
- Gough, Claire, Shackley, Simon, (2001), The respectable politics of climate change: the epistemic communities and NGOS, *International Affairs* 77, 2 329-345,
- Grubb, Michael (dir), (2003), A strategic assesment of the Kyoto-Marrakech System, Briefing Paper, The Royal Institute of International Affairs, Londres,
- Guzzini, Stefano, (2000), A Reconstruction of Constructivism in International Relations, *European Journal of International Relations*, Vol. 6, n°2, 147-182, European Consortium for Political Research, SAGE Publications
- Haas, P., (1989), Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control, *International Organization*, vol.43 n°3, Cambridge, Cambridge University Press
- Haas, P., (1992), Introduction: Epistemic communities and international policy coordination, *International Organization*, 46:1, Cambridge University Press
- Hallstrom, Lars K., (2004), Eurocratising Enlargement? EU Elites and NGO Participation in European Environmental Policy, *Environmental Politics*, Vol.. 13, No. 1, Spring 2004, pp. 175-193,
- Hecht, Alan D. & Tirpak, Dennis, (1995), Framework agreement on climate change: a scientific and policy history, *Climate Change* 29: 371-402, Kluwer Akademic Publishers
- Hourcade, J. C. & Fortin, E., (2000), Impact économique des politiques climatiques : des controverses aux enjeux de coordination, *Economie Internationale* N°82, Paris, La Documentation Française
- Hourcade, J. C. & Gherzi, F., (2002), The economics of a lost deal: Kyoto - The Hague - Marrakesh, *The Energy Journal*, vol. 23 n°3, OSTI
- Hourcade, J.-C. , (2002), Dans le labyrinthe de verre. La négociation sur l'effet de serre, *Critique Internationale* n°15, Paris, Presses de Sciences Po
- Hourcade, J.-C. & Guersi, F., (1997), Les enjeux des "Qelros" : entre logique économique et logique de négociation, *Revue de l'énergie*, n° 491,
- Hugon, Philippe, (2006), Environnement et développement économique: les enjeux posés par le développement durable, *La revue internationale et stratégique*, n°60, 112-127, IRIS, Paris,
- Jagers, Sverker C., Stripple, Johannes, (2003), Climate Governance Beyond the State, *Global Governance* 9 (2003), 385-399 ,
- Josselin, Daphné & Wallace, William, (2001), Non-State Actors in World Politics,
- Kahler, Miles, (2000), Conclusion: The Causes and Consequences of Legalization, *International Organization* 54, 3, Summer 2000, pp.661-683, MIT Press
- Keohane, Robert O., Moravcsik, Andrew, Slaughter, Anne-Marie , (2000), Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational, *International Organization* 54, 3, Summer 2000, pp.457-488, MIT Press
- Kiss, Alexandra, (2006), Du régional à l'universel: la généralisation des préoccupations environnementales, *La revue internationale et stratégique*, n° 60, 85-91, IRIS, Paris,
- Koh, Harold Hongju, Why do Nations obey International Laws?, *The Yale Law Journal*, Vol. 106, 2599-2659, Yale,
- Kolk, Ans, Levy, David, (2001), Winds of Change: Corporate Strategy, Climate Change and Oil Multinationals, *European Management Journal* Vol.19, No. 5, pp. 501-509, October 2001, Elsevier Science Ltd
- Le Treut, H., (2006), Le diagnostic scientifique : de l'alerte à l'éclairage des choix, *Ecologie et Politique*, 33/2006, Paris, Editions Syllepses
- Leggett, J. , (1993), Climate Change and the Insurance Industry, *European Environment* 3,

- Lerin, François, Tubiana, Laurence, (2006), Questions autour de l'agenda environnemental international, La revue internationale et stratégique, n° 60, 77-82, IRIS, Paris,
- Levy, David L., Egan Daniel, (2003), A Neo-Gramscian Approach to Corporate Political Strategy: Conflict and Accommodation in the Climate Change Negotiations, Journal of Management Studies 40:4 June 2003, Blackwell Publishing Ltd
- Levy, David L., Kolk, Ans, (2002), Strategic Responses to Global Climate Change: Conflicting Pressure on Multinationals in the Oil Industry, Business and Politics, Vol. 4, n°3, Carfax Publishing,
- Lionel, C., (2006), Perspectives sur l'histoire de la météorologie et de la climatologie, Ecologie et Politique, 33/2006, Paris, Editions Syllepses
- Markussen, Peter, Svendsen, Gert Tingaard, (2005), Industry lobbying and the political economy of GHG trade in the European Union, Energy Policy 33 (2005) 245-255, Elsevier Ltd
- Maxwell, James, Briscoe, Forrest, (1997), There is money in the air: the CFC ban and Dupont's regulatory strategy, Business strategy and the environment, Vol. 6, 276-286,
- Meininger, Marie-Christine, (2002), L'administrateur et l'expert, Revue Française d'Administration Publique, Paris,
- Muller, Pierre, (2005), Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs., Revue Française de Science Politique, vol. 55, n°1, février 2005, p. 155-187, Presses de Sciences Po
- Najam, Adil, (1999/2000), World Business Council for Sustainable Development: The Greening of Business or a Greenwash?, Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 1999/2000,
- Newell, Peter & Paterson, M., (1998), A climate for business: global warming, the state and capital, Review of International Political Economy, 5:4, Routledge
- Newell, Peter J., Levy, David L., (2002), Business Strategy and International Environmental Governance: Toward a Neo-Gramscian Synthesis, Global Environmental Politics 2:4, November 2002, Massachusetts Institute of Technology
- Ott, Herman E., Climate Change, an important foreign policy issue,
- Palier, Bruno & Surel, Yves, (2005), Les "Trois I" et l'analyse de l'Etat en action, Revue Française de Science Politique, vol. 55, n°1, février 2005, p. 7-32, Presses de Sciences Po
- Radanne, P., (2006), Changement climatique et société(s), Ecologie et Politique, 33/2006, Paris, Editions Syllepses
- Ravignan de, Antoine, (2003), Greenpeace, entre contestation et négociation, L'Economie politique, n°10, Paris, Alternatives Economiques
- Ringius, Lasse, (1997), Differentiation, Leaders and Fairness. Negotiating Climate Commitments in the European Community, Report 1997:8, Oslo, CICERO
- Roberts, J. Timmons, Parks, C. Bradley, Vasquez, Alexis A., (2004), Who Ratifies Environmental Treaties and Why? Institutionnalism, Structuralism and Participation by 192 Nations in 22 Treaties, Global Environmental Politics 4:3, August 2004, MIT Press,
- Scott, J., (1991), Social Network analysis: a handbook,
- Siebenhüner, Bernd, (2003), The Changing Role of Nation States in International Environmental Assessments. The case of the IPCC, Global Governance Working Paper n°7, available at glogov.org,
- Skjaerseth, Jon Birger, Skodvin, Tora, (2001), Climate Change and the Oil Industry: Common Problems, Different Strategies, Global Environmental Politics 1:4, November 2001, MIT Press,
- Smith, Adrian, (2005), The environment movement and its enthusiasm and resistance to technology, Paper for the International Conference on Technology: Between Enthusiasm and Resistance, 10-11 may 2005, University of Jyväskylä, Finland,

- SOFRES Opinions, (2001), Perceptions et Attentes des Elus Locaux et des Responsables du Monde Associatif, SOFRES, disponible sur le site Internet www.tns-sofres.fr, Paris,
- Sprintz, Detlef, (2001), Climate change after Marrakech: The role of Europe in the Global Arena, German Foreign Policy in Dialogue, Newsletter, Vol.2, N°6, Trier, Wolfgang Brauner, Hanns W. Maull & Sebastian Harnisch
- Szaka, Joseph, (2006), From inadvertent to reluctant pioneer? Climate strategies and policy style in France, *Climate Policy* 5 (2003) 627-638,
- Tjernshaugen, Andreas & Ho-Ching, Lee, (2004), Shaming and Framing: Norwegian Nongovernmental Organizations in the Climate Change Negotiations, Working Paper 2004:9, Oslo, CICERO
- Turnpenny, John, Haxeltine, Alex, Lorenzoni, Irene, O'Riordan, Tim, Jones, Mavis, (2005), Mapping actors involved in climate change policy networks in the UK, Working Paper 66, January 2005, Tyndall Centre for Climate Change Research
- Vogler, John & Bretherton, Charlotte, (2006), The European Union as a Protagonist to the United States on Climate Change, *International Studies Perspectives* 7 (2006), 1-22, International Studies Association, Blackwell Publishing,
- Vrolijk, C., (2002), A new interpretation of the Kyoto Protocol, outcomes from The Hague, Bonn and Marrakech, Briefing Paper n°1, The Royal Institute of International Affairs
- Wendt, Alexander, (1992), Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics, *International Organization*, vol.46 n°2,
- Wettestad, Jorgen, (2001), The ambiguous prospects for EU climate policy - a summary of options, *Energy and Environment* 12
- Wettestad, Jorgen, (2005), The Making of the 2003 EU Emissions Trading Directive: An Ultra-Quick Process due to Entrepreneurial Proficiency?, *Global Environmental Politics* 5:1, February 2005, MIT Press, Massachusetts Institute of Technology
- Williams, Michael C., (2004), Why ideas matter in International Relations: Hans Morgenthau, Classical Realism, and the Moral Construction of Power Politics, *International Organization* 58, Fall 2004, pp. 633-655, The IO Foundation
- Wingert, J. L. , (2006), Développement, énergie, environnement : changer de paradigme, *Les Cahiers de Global Chance*, N°21,
- Wurzel, Rüdiger K. W., (2005), The Role of the European Union Presidency: an Anglo-German comparison, Research paper 1/2005, Hull, Center for European Union Studies
- Yamin, Farhana, (2001), NGOs and International Environmental Law: A Critical Evaluation of their Roles and Responsibilities, *RECIEL*, Vol. 10 issue 2 Blackwell Publishing, FIELD,

LIVRES

- Arts, B., (2001), *Non-State Actors in International Relations*, Hants, Ashgat
- Ballet, Jérôme, (2001), *L'entreprise et l'éthique*, Paris, Ed. du Seuil
- Breton-Le Goff, Gaëlle, (2001), *L'influence des Organisations Non Gouvernementales sur la négociations de quelques instruments internationaux*, Bruxelles, Bruylant
- Callon, Michel, Lascoumes, Pierre & Barthe, Yannick, (2001), *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil
- Dacheux, Eric, (2000), *Vaincre l'indifférence, les associations dans l'espace public européen*, Paris, CNRS Edition
- Delbard, O., (2006), *Prospérité contre écologie ? L'environnement dans l'Amérique de G. W. Bush*, Paris, Lignes de Repères
- Fineman, S., (2000), *The business of greening*, London, New York, Routledge
- Finemore, Judith, & Kheoane, Robert , (1993), *Ideas & foreign policies, beliefs, institutions and political change*, Ithaca, Cornell University Press
- Finemore, Martha, (1996), *National Interests in International Society* , Ithaca, Cornell University Press
- Florini, A. M., 2000, *The Third Force*, JCIE,
- Fourier, Jean-Baptiste Joseph, (1827), *Mémoire sur les températures du globe terrestre et des espaces planétaires. Mémoires de l'Académie Royale des Sciences de l'Institut de France*, t. VII, p. 570-604, Paris, Didot
- Goldstein, Judith , & Keohane, Robert, (1993), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Cornell University Press
- Jobert, Bruno, & Muller, Pierre, (1987), *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF
- Joslain, Evelyne, (2006), *L'Amérique des Think tank, un siècle d'expertise privée au service d'une nation*, Paris, L'Harmattan
- Josselin, Daphné , & Wallace, William, (2001), *Non-State Actors in World Politics*, Palgrave Publishers Ltd
- Keck, Margaret E. , & Sikkink, Kathryn, (1998), *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press
- Knill , Christophe, & Liefferink, Duncan, (2007), *Environmental politics in the European Union*, Manchester, Manchester University Press
- Krasner, Stephen, (1983), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press
- Lascoumes, Pierre, (1994), *L'éco-pouvoir : environnements et politiques* , Paris, Ed. la Découverte
- Lascoumes, Pierre, (1999), *Instituer l'environnement : vingt-cinq ans d'administration de l'environnement : actes du colloque, 11-12 décembre 1996*, Paris, l'Harmattan
- Le Treut, Hervé, et alli, (2004), *Science du Changement Climatique. Aquis et Controverse*, Paris, IDDR
- Lemieux, V., & Ouimet M., (2004), *L'analyse structurale des réseaux sociaux*, De Boeck, Université de Bruxelles
- Luterbacher, Urs, & Sprinz, Detlef F., (2001), *International relations and global climate change*, Cambridge (Mass.), MIT Press
- Mayer, Peter, (1993), *Regime theory and International Relations*, Oxford, Clarendon Press

- Mühlenhöver, Emmanuelle, (2002), L'environnement en politique étrangère : raisons et illusions. Une analyse de l'argument environnemental dans les diplomaties électronucléaires française et américaine., Paris, l'Harmattan
- Muller, Pierre, (2003), Les Politiques Publique, Paris, PUF
- Newell, Peter, (2000), Climate for change : non state and the global politics of the greenhouse, Ithaca, Cornell University Press
- Nye, J. S., Keohane, R. O., (1970), Transnational Relations and World Politics, Center for international Affairs,
- Offerlé, Michel, (1996), Sociologie des groupes d'intérêts, Paris, Montchrétien
- Peterson del Mar, David, (2006), Environmentalism, Pearson Education Limited
- Piveteau, Alain, (2004), Évaluer les ONG , Paris , Ed. Karthala
- Princen, Thomas, & Finger, Matthias, (1994), ENGOs in World Politics, Routledge
- Risse, Thomas, (1999), The power of human rights : international norms and domestic change, Cambridge ; New-York , Cambridge University Press
- Risse, Thomas, Ropp, Steve C. & Sikkink, Kathryn , (1999), The power of human rights : international norms and domestic change, New York, Cambridge University Press
- Rosenau, James, & Czempiel, E-O., (1992), Governance without government : order and change in world politics , Cambridge ; New York, Cambridge University Press
- Rosenau, James, (1990), Turbulence in World Politics, A Theory of Change and Continuity, Princeton, Princeton University Press
- Ryfman, Philippe, (2004), Les ONG, Paris, Repères La Découverte
- Scott, J., (1991), Social Network analysis: a handbook, Londres, Sage
- Siméant , Johanna, (1998), La cause des sans papiers, Presses de Sciences Po
- Smouts, Marie-Claude, (2005), Le développement durable. Les termes du débat., Paris, Dalloz
- Smouts, Marie Claude, (1998), Les Nouvelles Relations Internationales, Paris , Presse de Science Po
- Waltz, Kenneth N., (1979), Theory of International Politics, McGraw-Hill,
- Zaccaï, Edwin, (2002), Le Développement Durable : dynamiques et constitution d'un projet, Bruxelles, Peter Lang

OUVRAGES COLLECTIFS

- Arts, B., International Policy Arrangements of State and non-state actors, (2001), Arts, B., Non-State Actors in International Relations, Hants, Ashgat
- Arts, B., The Impact of environmental NGOs on International Conventions, (2001), Arts, B., Non-State Actors in International Relations, Hants, Ashgat
- Colonomos, Ariel, Non State Actors as Moral Entrepreneurs: a Transnational Perspective on Ethics Networks, (2001), Josselin, Daphné, Non state actors in world politics, Londres, palgrave
- Constantin, François, Elephants et Baleines, des biens communs à conserver : retour vers le local ?, 2003, Laroche, Josepha, Mondialisation et gouvernance mondiale, Paris, IRIS
- Cornett, L., & Caporaso, J., "And still it moves !" State Interests and social forces in the European Community, (1992), Rosenau, James, & Czempiel, E-O., Governance without government : order and change in world politics , Cambridge ; New York, Cambridge University Press
- Coussy, Jean, Les politiques publiques dans la mondialisation, un retour ? , (2003), Laroche, Josepha, Mondialisation et gouvernance mondiale, Paris, IRIS
- Goldstein, Judith, Ideas and foreign policies: an analytical framework, (1993), Goldstein, Judith, Ideas & foreign policies, beliefs, institutions and political change, Ithaca, Cornell University Press
- Haufler, Virginia, Crossing the Boundary between Public and Private: International Regimes and Non-State Actors, (1993), , Rittberger, Volker & Zürn Michael, Regime Theory and International Relations, Oxford, Oxford University Press
- Kolk, A., Multinational Entreprises and International Climate Policy, (2001), Arts, B., Non-State Actors in International Relations, Hants, Ashgat
- Mayer, Peter, Rittberger, Volker & Zürn Michael, Regime theory. State of the art and perspectives, (1993), Mayer, Peter, Rittberger, Volker & Zürn Michael, Regime Theory and International Relations, Oxford, Clarendon Press
- Nye , Joseph S., & Keohane, Robert O., Transnational Relations and World Politics: An Introduction, (1970 et 1971), Nye, Joseph S., & Keohane, R., Transnational Relations and World Politics, The Centre for International Affairs
- Nye , Joseph S., Keohane, Robert O., Transnational Relations and World Politics: A Conclusion, (1970 et 1971), Nye, Joseph S., Transnational Relations and World Politics: An Introduction, The President and Fellows of Harvard College
- Reinalda , B., Arts, B. & Noortmann, M., Non State Actors in international relations: do they matter?, (2001), Arts, B., Non-State Actors in International Relations, Hants, Ashgat
- Reinalda , B., Private in form, public in purpose, NGOs in International Relations Theory, (2001), Arts, B., Non-State Actors in International Relations, Hants, Ashgat
- Reinalda , B., & Verbeek, B., Theorising power relations between NGOs, Inter-Governmental Organisations and States, (2001), Arts, B., Non-State Actors in International Relations, Hants, Ashgat
- Rosenau, J., Governance, order, and change in world politics, (1992), Rosenau, James, & Czempiel, E-O., Governance without government : order and change in world politics , Cambridge ; New York, Cambridge University Press
- Skjelsbaek, Kjell, The Growth of International Nongovernmental Organization in the Twentieth Century, (1970 et 1971), Nye, Joseph S., Transnational Relations and World Politics: An Introduction, The President and Fellows of Harvard College
- Smouts, Marie Claude, Les trajectoires du risque environnemental global, (2003), Laroche, Josepha, Mondialisation et gouvernance mondiale, Paris, IRIS

Sprinz, Detlef, Long-Term Policy Problems: Definition, Origin and Responses, (A paraître),
Wayman, F., Williamson, P. & Bueno de Mesquita B., Prediction: Breakthrough in Science,
Markets and Politics, Ann Arbor, The University of Michigan Press

Van Esch, F., Defining national preferences : the influence of International non-state actors,
(2001), Arts, B., Non-State Actors in International Relations, Hants, Ashgat

Weenink, A., The relevance of being important or the importance of being relevant? State
and non-state actors in International Relations Theory, (2001), Arts, B., Non-State Actors in
International Relations, Hants, Ashgat

Young, O., The effectiveness of International Institutions : hard cases and critical variables,
(1992), Rosenau, James, & Czempiel, E-O., Governance without government : order and
change in world politics , Cambridge ; New York, Cambridge University Press

Zeller, Philippe, La protection de l'environnement : un exemple de diplomatie mondialisée,
(2002), Cohen, Samy, Les Diplomates, négocier dans un monde cahotique, Paris, Autrement

DIVERS

- Bang, Guri, (2004), Sources of influence in climate change policy making: a comparative analysis of Norway, Germany and the United States, vol. 43-2004, Oslo, The University of Oslo
- Corell, Elisabeth & Betsill, Michele, (2003), Making a difference? NGOs in International Environmental Negotiations. A report of a workshop on the influence of non-governmental organizations at the Swedish Institute of International Affairs in August 2003., Swedish Institute of International Affairs
- Engels, Anita, (2001), Company behavior and market creation for CO2 emission rights in the US, the UK, the Netherlands and Germany: Early evidence and future research perspectives. , Paper presented at the Scandinavian Consortium for Organizational Research (Scancor)
- Faraco, Benoit, (2003), Le parlement international des écrivains comme acteur transnational de défense des droits de l'Homme, Mémoire pour l'obtention du diplôme de l'IEP de Toulouse,
- Faraco, Benoit, (2004), L'impact des ONG environnementales sur la prise de décision : une analyse des rapports entre ONG et Etat dans la construction des politiques climatiques française , Mémoire pour l'obtention du DEA de science Politique,
- Fearon, James D., What is identity (as we now use the word)?, Stanford ,
- Fouilleux, Eve, (2005), Acteurs et concurrence dans la fabrication des référentiels internationaux. La FAO et les normes de politiques agricoles, Communication au 8ème congrès de l'AFSP à Lyon,
- German Advisory Council on Global Change, (2007), World in transition - Climate change as a Security Risk, London, Earthscan
- German Advisory Council on Global Change, (1995), Scenario for the Derivation of global CO2 reduction targets and implementation strategies, Berlin, WBGU
- German Advisory Council on Global Change, (1997), A study for the Third Conference of the Parties to the FCCC in Kyoto, Berlin, WBGU
- German Advisory Council on Global Change, (2003), Climate protection strategy for the 21st century: Kyoto on beyond, special report, Berlin, WBGU
- GIEC, (2001), Bilan 2001 des Changements Climatiques, Rapport de synthèse, p. 58, Genève, GIEC
- GIEC, (2004), 16 years of Scientific Assessment in Support of the Climate Convention, GIEC / PNUE / OMM
- Grubb, M. & al., (1999), The Kyoto Protocol - A guide and assessment, London, The Royal Institute of International Affairs
- Hoffman, Andrew J., (2006), Getting ahead of the curve: Corporate Strategies that address climate change, Pew Center on Global Climate Change
- IUCN, (1994), Privatisation of nature, Gland, IUCN
- Leggett, J., (1993), Climate Change and the Insurance Industry, Solidarity among the Risk Community?, Greenpeace
- MacDonald, D., (2001), The business campaign to prevent Kyoto ratification. A paper presented at the annual meeting of the Canadian Political Science Association, May 2001.,
- Steele, Paul & Faber, Joachim, (2005), Climate Change and the Financial Sector: An Agenda for Action, Allianz Group & WWF

U.S. Department of Energy, (1998), Impacts of the Kyoto Protocol on U.S. Energy Markets and Economic Activity. Etude de la Energy Information Administration., U.S. Department of Energy

UNFCCC, (1995), Rapport de la Conférence des Parties sur sa première session tenue à Berlin du 28 mars au 7 avril 1995, Bonn, www.unfccc.int

World Climate Programm, (1985), Report of the International Conference on the Assessment of the role of carbon dioxide and of other greenhouse gases in climate variations and associated impacts, Genève, WMO Publications

GICC Diplomatie Climatique : Résumé des Conclusions

Les négociations internationales sur le réchauffement climatique sont entrées dans une nouvelle phase après la conclusion des accords de Marrakech, en 2001. Celle-ci aboutit à la mise en œuvre des principales dispositions issues des accords internationaux, et par le lancement, en parallèle, de discussions sur l'avenir du régime. Cette évolution se traduit, pour les acteurs étatiques comme pour les acteurs non étatiques, par des mutations dans leur façon d'appréhender le jeu diplomatique. Le rôle croissant de l'Union européenne comme structure encadrant la négociation mais aussi comme productrice d'un cadre juridique concrétisant les principales décisions prises à Kyoto et à Marrakech, oblige également les acteurs à modifier à la fois leurs organisations et leurs stratégies.

Les administrations environnementales, qui ont, historiquement la main sur le processus de décision sont confrontées à une complexification et à une politisation croissante de l'objet climatique. Elles doivent gérer l'interface entre les dimensions technique et politique des négociations. La mise en place des dispositifs européens a des conséquences ambiguës : les processus décisionnels s'enchevêtrent, les expertises se partagent, les alliances et les conflits ont lieu en plusieurs lieux et à plusieurs niveaux.

Les ONG environnementales, qui ont joué un rôle déterminant dans la mise sur agenda du problème climatique sont elles aussi confrontées à des évolutions. Dans les trois pays de notre étude, leurs équipes s'enrichissent, se professionnalisent, mais cela ne permet pas d'estomper les différences de moyens et de stratégies qui subsistent entre acteurs français, anglais et allemands. Les acteurs français ayant globalement une position beaucoup plus fragile que celles de leurs homologues étrangers.

Du côté des entreprises, moins dépendantes des territoires nationaux, on remarque une profonde évolution dans les discours et au sein des organisations. Le changement climatique et les négociations deviennent un sujet majeur. Les personnes responsables de ces questions dans ces organisations se situent à un niveau de plus en plus élevé dans la hiérarchie. Les entreprises localisées en Europe reconnaissent à présent l'existence du problème du réchauffement climatique et la nécessité de politiques ambitieuses en matière de réduction des émissions de gaz. Elles interviennent de plus en plus dans la diplomatie, surtout au niveau de l'Union européenne, notamment en développant un lobbying technique et un discours sur l'économie du changement climatique qui s'avèrent particulièrement efficaces.

Les think-tank, et les organisations de recherche, sont moins sensibles à ces évolutions. Mais la production de savoir n'est plus leur seule préoccupation : ils s'intéressent de plus en plus à la mise en œuvre des accords internationaux et à la cohérence entre l'action publique et les négociations internationales. De fortes disparités selon les pays

existent à la fois dans la nature de ces organisations et dans leur rôle politique. En France, la recherche publique joue un rôle déterminant ; les think-tank y sont nettement moins nombreux et moins actifs qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni.

La forte politisation de la question climatique, que l'on ressent bien au travers de son importance dans l'espace médiatique et de son omniprésence dans les discussions et sommets internationaux, notamment au G8, questionne cependant la gouvernance de la diplomatie climatique. Le jeu est plus ouvert ; il devient aussi plus technique ; l'articulation entre le politique et l'expert se complexifie posant de nouvelle façon la question des rapports entre le savant et le politique.

Mots clé : ONG, Entreprises, Administration, Think-Tank, Changement Climatique, Diplomatie, Politique Environnementale, Expertise, Protocole de Kyoto, Négociations Internationales, Régime, Lobbying.

GICC Diplomatie Climatique : Résumé

International talks on global warming came into a new phase after the Kyoto and Marrakesh agreement, in 1997 and 2001. This new phase is characterized by the implementation of the Kyoto regime and by the launching of discussions relating to the future of the regime. It implies deep evolutions for state and non state actors into the way they are dealing with climate diplomacy. The Europeanization of climate policy and politics, with European institutions playing a stronger role in setting up legislation and rules, compelled all the actors to develop new strategies and to review their internal organisation.

Environmental administrations are historically the main player in the political game regarding climate change. They have to face more politicised and more technical issues. They must act as mediators between the political and the technical sides of negotiation. The development of European diplomacy help them to share intelligences, but make the decision making process less efficient.

Green NGOs, who have play a determinant role in putting the question on the International and Domestic agendas have also to face those evolution. In the three countries we studied, our research prove that they become more professional. They are investing new fields and have a good knowledge about economics or natural and exact sciences. Nevertheless, this common evolution leaves strong differences between German and British NGOs on one side and French on the other.

For corporate actors, climate change become, by the start of the new century, a real problem. People dealing with climate change, and specifically with the EU-ETS get more and more responsibilities, and are now more influent than ever in the definition of companies' strategy. In Europe, corporate actors all agreed that climate policy was a necessity, and are more and more active in international negotiations. They develop strategies of lobbying based on technical expertise, and are, on technical issues such as emission trading or Kyoto mechanism, really efficient.

Ringos and Think Tank are less sensitive to those evolutions. They are more and more active on implementation of climate agreement, and often work on the coherence between domestic policy and international negotiations. There are still strong differences between France on one hand, and UK and Germany on the other one. In France, public research play a determinant role, while in the UK and Germany, think tank are more independent and numerous.

Politisation of Climate Change challenge the governance of international diplomacy. It becomes a more open political space, but also a more complex issue to deal with. Even if climate change is now on the top of the international agenda, the articulation between the politics and the science of climate change is still a complicated question.

Key Word: NGO, Corporate Actors, Administration, Think-Tank, Climate Change, Diplomacy, Environmental Policy, Expertise, Kyoto Protocol, International Negotiation, Regime, Lobbying.

Acteurs étatiques et non étatiques dans la politique climatique

*Une analyse comparée des acteurs et des expertises multiples dans les
processus décisionnels de la diplomatie climatique en France, en
Grande-Bretagne et en Allemagne*

Les acteurs non-gouvernementaux dans la diplomatie climatique : Enjeux théoriques

Marie Christine Kessler
Benoit Faraco
Raphaëlle Gauthier
Emmanuelle Mühlenhöver

RAPPORT FINAL
JANVIER 2008
*Programme Gestion et Impact
du Changement Climatique*
CONVENTION 0410C0031
ADEME / CNRS, CERSA

I.	OBJECTIFS DE LA RECHERCHE ET BESOINS THEORIQUES : L'ANALYSE D'UNE DIPLOMATIE AUX IMPLICATIONS MULTISCAIRES.....	5
A.	RAPPEL DES OBJECTIFS DE LA RECHERCHE	5
B.	ENJEUX THEORIQUES : PENSER LA DIPLOMATIE AVEC ET SANS L'ETAT.....	10
II.	THEORIE DES REGIMES ET CONSTRUCTIVISME, DES BASES CONCEPTUELLES A COMPLETER.....	11
A.	THEORIE DES REGIMES.....	12
B.	APPROCHES CONSTRUCTIVISTES	15
C.	CYCLE DE VIE DES NORMES ET ACTEURS NON-GOUVERNEMENTAUX	16
III.	LIMITES THEORIQUES ET METHODOLOGIQUES : DE L'UTILISATION DE L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES EN RELATIONS INTERNATIONALES	19
A.	MOBILISER LES OUTILS DES POLITIQUES PUBLIQUES POUR UNE SOCIOLOGIE DES RELATIONS INTERNATIONALES.....	20
B.	UNE METHODE LARGEMENT DERIVEE DE L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES	22
1.	<i>Compléter l'analyse de l'influence par l'observation participante.....</i>	<i>23</i>
2.	<i>Méthodologie.....</i>	<i>25</i>
3.	<i>Grille d'analyse du rôle joué par les acteurs non-gouvernementaux.....</i>	<i>27</i>
IV.	LA DIPLOMATIE ENVIRONNEMENTALE ET LE RETOUR DE L'ETAT EN RELATIONS INTERNATIONALES ?.....	32
A.	HISTORIQUE DE LA QUESTION CLIMATIQUE EN POLITIQUE INTERNATIONALE	32
1.	<i>De Stockholm à Rio (1972-1992).....</i>	<i>32</i>
2.	<i>De Rio à Marrakech (1992-2001).....</i>	<i>33</i>
3.	<i>L'ère Kyoto (2001-2005).....</i>	<i>35</i>
4.	<i>L'après Kyoto ? (à partir de 2005).....</i>	<i>36</i>
B.	LE REGIME CLIMATIQUE, UN REGIME EN DENTELLE	37
C.	L'ENVIRONNEMENT EN RELATIONS INTERNATIONALES : LE RETOUR DE L'ETAT ?.....	40
1.	<i>Un processus stato-centré, mais concurrentiel</i>	<i>41</i>
2.	<i>Culture politique et intervention des acteurs non-gouvernementaux.....</i>	<i>44</i>

Le changement climatique rencontre aujourd'hui une actualité brûlante, ce qui était nettement moins le cas au moment où notre proposition d'étude a été retenue par le programme Gestion et Impact du Changement Climatique. Les projets de recherche en relations internationales questionnant les grands enjeux de la diplomatie climatique se sont eux aussi multipliés.

Notre étude s'interroge sur l'élaboration de la politique étrangère en matière de lutte contre le réchauffement climatique dans 3 pays, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France. Dans ce domaine, qui se rapproche de l'analyse comparée, bon nombre d'études sont réalisées dans le monde anglo-saxon, analysant les systèmes de prise de décisions comme une politique publique, fluctuant en fonction des jeux d'acteurs, des processus et procédures décisionnels, et bien entendu des instruments et des enjeux. Partant du principe que l'étude de la politique étrangère ne peut pas se faire uniquement selon un mode néo-réaliste, sacralisant l'Etat comme seule entité pertinente à ce niveau, nous avons proposé une analyse multi-acteurs, mieux à même de rendre compte avec finesse de ce champ très particulier des relations internationales où ONG, communautés savantes et acteurs économiques occupent une place importante.

Dans cette introduction, nous souhaitons revenir sur deux éléments essentiels qui éclairent la lecture des rapports consacrés à chaque catégorie d'acteurs. Le premier est bien sûr centré autour des enjeux et des acteurs de la diplomatie climatique. Nous avons fait le choix de repartir d'un constat empirique qui montre combien ce secteur particulier des relations internationales est multipolaire et multi acteurs. C'est pourquoi nous consacrerons une première partie de notre introduction à présenter l'émergence de la question climatique comme enjeu de politique étrangère, afin de situer les principaux enjeux et acteurs.

Le second élément essentiel est le parti pris théorique que rend nécessaire ce constat empirique. La politique étrangère (et les processus décisionnels qu'elle entraîne) peut donc être ici analysée comme une politique publique. Cependant, les réponses théoriques apportées par les chercheurs ayant enterré le modèle stato-centré doivent être passées au crible et ré-analysées, voire ré-interprétées, afin de construire des modes d'analyse efficaces et pertinents. Dans cette perspective, nous consacrerons une seconde partie de cette introduction aux enjeux théoriques de notre recherche.

Le survol de l'histoire de la réponse de la communauté internationale au changement climatique montre clairement que les acteurs non-gouvernementaux ont joué un rôle central, au côté des institutions internationales, dans la mise sur l'agenda du problème. Ce constat, renforcé par nos études de cas, situe donc très clairement notre analyse dans un champ

relativement bien balisé de la théorie des relations internationales : celui, qui à partir des années soixante-dix remet en cause le modèle d'analyse stato-centré.

Et s'il est établi, depuis, avec bon nombre d'études empiriques à la clé, que l'on ne peut penser le champ de la régulation des rapports internationaux sous le seul angle du rôle joué par les états et les diplomaties, on ne peut, dans le cadre d'un tel projet de recherche, se satisfaire d'une simple inscription dans ce courant, dont on sait qu'il est lui même extrêmement fragmenté, et dont les bases théoriques et méthodologiques font largement débat. Difficile donc de se limiter à dire, simplement, que les ONG, les entreprises, les savants, jouent un rôle important dans la diplomatie, ont une capacité d'influence que l'on peut éventuellement mesurer. En effet, et c'est selon nous l'un des intérêts majeurs, d'un point de vue théorique, de ce projet, la question du réchauffement climatique fait partie de ces problématiques relativement jeunes et récentes sur la scène internationale, qui appellent, parce qu'elles sont totalement transnationales, multi-scalaires et multi-acteurs, à repenser les fondamentaux de la science politique et de la théorie des relations internationales.

Le changement climatique ne sait pas se limiter à la seule régulation internationale, et impacte avec force nos économies, nos sociétés aussi bien autour des enjeux d'atténuation que de ceux de l'adaptation. Par la force des choses, le chercheur en sciences sociales confronté à cette question est donc obligé de sortir des sentiers battus. Et si l'on peut, sans trop de difficultés, penser certaines « issues areas » sous l'angle unique de la théorie des relations internationales (comme par exemple autour de ce qui concerne les problématiques de Droits de l'Homme, où l'on peut assez aisément se cantonner à une étude autour des approches normatives et constructivistes), les enjeux mêmes de la question climatique dépassent ce cloisonnement artificiel.

Ainsi, une évidence s'est progressivement imposée à notre groupe de chercheurs pluridisciplinaires autour de ces enjeux théoriques. Analyser la diplomatie climatique ne peut se faire qu'en se situant délibérément à l'interstice entre la théorie des relations internationales, l'analyse des politiques publiques et l'économie politique internationale. Ce positionnement méthodologique est extrêmement délicat. Il impose un périlleux exercice d'expérimentation théorique, qui peut néanmoins s'appuyer sur la multiplication, côté anglo-saxon de travaux portant sur l'élaboration de la politique étrangère.

C'est donc à ce double défi que nous tentons de répondre. La question voudrait pourtant qu'on y consacre un ouvrage entier, tant les débats que nous ouvrons sont loin d'être tranchés. Mais la prudence nous impose à la fois d'expliquer les acquis sur lesquels nous nous basons, et en parallèle les points sur lesquels nous formulons des hypothèses théoriques.

I. Objectifs de la recherche et besoins théoriques : l'analyse d'une diplomatie aux implications multiscalaires.

Notre recherche vise avant tout à proposer des réponses pratiques à des questionnements qui s'inscrivent dans un champ bien particulier des relations internationales : la réponse multilatérale aux enjeux environnementaux. Cependant, le constant va-et-vient entre l'analyse de terrain et notre réflexion théorique qui sous-tend notre approche empirique montre qu'il l'on ne saurait faire l'impasse sur la portée théorique de notre travail. Aujourd'hui se multiplient en effet les projets de recherche sur le rôle des acteurs non-gouvernementaux¹, sans pour autant qu'existe de réflexion fondatrice d'un point de vue théorique pour ces travaux. Il est donc important de faire ressortir ici les points saillants de notre recherche qui peuvent contribuer à une réflexion théorique plus large sur le rôle joué par les acteurs non-gouvernementaux.

A. Rappel des objectifs de la recherche

Rappelons ici brièvement les objectifs du projet de recherche tel que nous l'avions présenté. Notre ambition de départ était de développer l'état de la connaissance scientifique sur le rôle des deux types d'acteurs non-étatiques principalement impliqués dans les négociations internationales sur le changement climatique. Nous avons a priori défini deux grandes catégories d'acteurs qui nous semblaient, de ce point de vue, pertinente) vis-à-vis des décideurs : les ONG et les acteurs corporatistes (entreprises, lobbies.) A cela s'est ajouté un troisième groupe dont l'importance a été révélée en cours de recherche : celui des think-tanks, c'est-à-dire les experts indépendants. Notre objectif était donc d'analyser, et d'offrir des clés pour comprendre comment agissent les acteurs non-gouvernementaux dans la régulation internationale des problèmes climatiques.

La traduction opérationnelle de cet objectif général montre que pour situer le rôle joué par les acteurs non-gouvernementaux, et dépasser le cliché qui consiste à dire que ces organisations sont devenues des acteurs importants de la gouvernance internationale, il faut répondre à plusieurs interrogations. Dans un premier temps il convient d'effectuer un travail d'identification des acteurs non-gouvernementaux, d'en établir une typologie. Pour comprendre comment les acteurs ont investi ce champ de la politique internationale, il faut répondre à une série de questions sur leurs origines, les formes antérieures de leurs mobilisations, et les buts qu'ils poursuivent. Dans un second temps, il est nécessaire d'appréhender les stratégies et les moyens qu'ils mobilisent pour peser sur la diplomatie climatique. C'est donc un travail d'attribution, pour chaque acteur ou catégorie d'acteur, d'un

¹ En particulier d'ailleurs sur les ONG, qui suscitent bien plus d'intérêt en général que les acteurs économiques, ou les communautés savantes, sans doute parce que ces organisations suscitent une sympathie profonde de la part des chercheurs.

répertoire d'actions, nécessairement évolutif. Dans un troisième temps il convient de poser la question de l'influence, ou de l'impact des acteurs, c'est-à-dire de leur capacité à structurer la régulation internationale.

Ce processus d'analyse en trois temps (identification, analyse du répertoire d'actions, étude de l'impact) utilisé pour chacun des acteurs mérite que l'on revienne sur quelques notions clés de l'analyse des acteurs non-gouvernementaux, pour clarifier les approches développées par la suite dans les études de cas.

a) **Stabilité et évolution des répertoires d'actions**

Même si la période de notre étude est relativement brève, elle est marquée par des évolutions fortes des stratégies et répertoires d'actions, et même par des recompositions, voire des processus de dissolution et d'apparition de nouveaux acteurs. Dans ce contexte mouvant, la notion de répertoire d'actions doit elle aussi être analysée comme évolutive.

Le répertoire d'actions est un concept développé par Charles Tilly pour suggérer l'institutionnalisation des pratiques issues des mobilisations collectives². C'est un outil pratique pour catégoriser les actions entreprises par les acteurs non-gouvernementaux dans la perspective d'influencer les processus de négociation. Entreprises, associations, scientifiques ne mobilisent pas tous les mêmes modes opératoires. Surtout, ceux-ci ne sont pas monolithiques. Greenpeace n'utilise pas que la confrontation directe non-violente pour peser sur les acteurs internationaux, tout comme les industriels n'utilisent pas que le « lobbying de couloir » et les arguments économiques pour faire entendre leur point de vue. De plus, les institutions comme les cadres cognitifs de l'ensemble des acteurs évoluent dans le temps, rendant plus performants, à un moment donné, certains modes opératoires, tandis que d'autres sont rendus caducs.

Dans ce cadre, notre travail consiste à identifier et à attribuer à chaque acteur ou groupe d'acteurs les modes opératoires les plus utilisés. Le choix de ces derniers nous amène à faire plusieurs constats.

Tout d'abord, il ne faut pas négliger la dimension opportuniste dans le choix des pratiques développées. Les acteurs non-gouvernementaux développent en effet une grande capacité d'adaptation en fonction du contexte. Ils sont capables d'ajuster leurs stratégies en fonction non seulement de l'évolution des cadres cognitifs des différents acteurs en présence, mais aussi de développer des stratégies à multiples facettes en fonction de leurs espaces d'intervention. Ainsi, de grandes entreprises sont capables d'évoluer très rapidement et de prendre, en l'espace de quelques années des positions très différentes. Dans le même temps, les ONG ont aussi appris à intervenir dans des espaces où elles sont

² Tilly, Charles (1986) *La France conteste : de 1600 à nos jours*, Paris : Fayard

moins attendues, voire à développer des partenariats qui peuvent, dans une lecture trop rapide paraître contre-productifs. En 2002, à Johannesburg, Greenpeace s'est par exemple alliée au WBCSD pour lancer un appel à la ratification du Protocole de Kyoto, peu après que Georges W. Bush ait confirmé, en 2001, que son pays ne s'engagerait pas sur cette voie³, cédant pour certains au *Greenwashing*, tandis que pour d'autres cet appel avait la fonction stratégique de montrer que le Protocole récoltait un large soutien même au sein d'acteurs réputés pour avoir milité contre son entrée en vigueur.

Ensuite, il ne faut pas négliger le fait que les répertoires d'actions sont aussi structurés par des routines, des éléments qui ont trait au passé d'intervention des acteurs. Les acteurs économiques comme les ONG héritent aussi de modes d'actions liés à l'apprentissage, qu'ils ont effectué par le passé, dans d'autres sujets couverts par la diplomatie. Ces apprentissages sont loin d'être neutres et provoquent généralement un effet d'hystérèse, c'est-à-dire qu'ils structurent les comportements des acteurs en fonction de paramètres antérieurs. On retrouve cela aussi bien pour les ONG que pour les acteurs économiques, ce qui a pour effet de rendre les acteurs ou groupes d'acteurs plus ou moins réceptifs aux évolutions du contexte institutionnel et politique.

Enfin, les répertoires d'actions sont sensibles aux grandes évolutions du système de régulation, et dans ce sens nous pouvons dire qu'un processus de socialisation est engagé par l'ensemble des institutions existantes à un moment donné. C'est dans ce type d'analyse que les apports de la théorie des régimes sont pertinents. Celle-ci distingue en effet généralement les normes procédurales ou régulatrices, des normes substantives. Les premières sont en quelque sorte les « règles du jeu » du régime, les manières dont sont prises les décisions. Elles peuvent être formelles ou informelles, mais le plus souvent elles sont mixtes, comme c'est le cas en matière de changement climatique. Les secondes sont les normes qui orientent et conditionnent les comportements des acteurs. Normes procédurales et substantives ont leur importance dans la définition des comportements des acteurs sur la période de notre étude. L'entrée en vigueur du Protocole a en effet entraîné les ONG, les experts, et les entreprises sur le terrain de la mise en œuvre du Protocole, provoquant la constitution de nouveaux acteurs. L'initiative Gold Standard en est une très bonne illustration pour les ONG. En 2003, le WWF, South-South-North et Hélios International ont lancé une fondation, la « *Gold Standard Foundation* », qui a pour objectif l'établissement d'un cahier des charges puis la certification de projets permettant d'obtenir des crédits-carbone à la fois dans le cadre du MDP et de la Compensation Volontaire. Cette structure est une illustration de l'évolution du répertoire d'actions en fonction d'une réponse à une évolution du système international de régulation. À partir du moment où étaient mis en place,

³ Greenpeace, entre contestation et négociation - A de Ravignan - L'Economie politique, 2003

par le biais du Protocole, des mécanismes de projets comme mécanismes de flexibilité, les ONG ont investi ce champ pour faire valoir un certain nombre de critères pour en améliorer l'intégrité environnementale.

Du côté des acteurs économiques, les structures capables de gérer les actifs carbone, c'est-à-dire de rendre possibles les transactions entre « acheteurs » et « vendeurs » intéressés par les mécanismes de flexibilité, se sont multipliées. Souvent, ce sont des filiales de groupes préexistants qui ont été créées. Dexia, la Dresdner Banque, ou d'autres acteurs du monde de la finance ont ainsi investi les négociations internationales et sont devenus des acteurs non négligeables de la diplomatie climatique.

Les normes procédurales ont aussi leur importance. Elles structurent aussi bien l'univers des ONG que celui des acteurs économiques ou des experts. Quand un groupe social souhaite devenir observateur à la Convention Climat, il choisit ainsi son appartenance à l'une des grandes catégories prévues par le Secrétariat : ONG (ENGOs), Acteurs économiques (Bingos) ou experts (Ringo). Cela lui donne accès à un certain nombre de services fournis par le Secrétariat, comme la mise à disposition d'une salle de réunion pendant les négociations, mais structure aussi son rapport aux autres acteurs qui agissent dans le même registre. Le statut d'observateur offre aussi le droit de soumettre, quand cela est permis par les décisions, des communications au Secrétariat pour diffusion aux parties. Les observateurs sont aussi invités à exprimer leur point de vue pendant les sessions de négociations. Il est donc évident que la mise en place de telles règles influe sur le répertoire d'actions des acteurs, puisque par exemple, les membres d'un même groupe sont dans l'obligation de se mettre d'accord autour des interventions faites en séance par l'un d'entre eux supposé les représenter tous. Dans le même sens, les règles du jeu des conférences des parties incitent les acteurs non-gouvernementaux de toute nature à essayer parfois d'intégrer les délégations officielles, afin d'obtenir un plus large accès aux réunions et donc aux informations essentielles pour pouvoir peser sur le processus de négociation.

b) L'étude de l'influence

Le concept d'influence est central dans la théorie des relations internationales, dans la mesure où il est directement rattaché à la notion de pouvoir. Les deux premières définitions données par le dictionnaire renvoient en effet directement aux rapports entre les individus ou les groupes sociaux, et à des évolutions de leur comportement. L'influence est ainsi définie comme « l'action (volontaire ou non) qu'une personne exerce sur quelqu'un » ou encore le « pouvoir social d'une personne qui amène les autres à se ranger à son avis⁴ ». Le pouvoir, quant à lui, est classiquement défini par la littérature de la théorie des relations

⁴ Selon le Petit Robert de la Langue Française, édition électronique.

internationales comme la « *capacité d'influencer le comportement des acteurs pour obtenir ce que l'on veut* ».

Ici, nous ne reviendrons donc pas sur un débat « classique » en relations internationales, portant sur l'analyse de l'influence, du pouvoir. Aujourd'hui, une grande partie de la recherche en relations internationales est structurée autour du « choix rationnel », qui schématiquement, analyse le comportement des acteurs en fonction de leur estimation du rapport coût/avantage qu'il y a à agir dans une situation donnée. Les acteurs sont supposés alors agir rationnellement, et opter pour les options où leurs gains sont maximaux, ou bien où leurs pertes sont minimales. Les approches cognitivistes, ou constructiviste insistent quant à elles sur le fait que les comportements des acteurs sont aussi déterminés par leurs croyances, leur vision du monde, donc des éléments qui relèvent de l'éthique ou de la morale.

Les acteurs non-gouvernementaux interviennent en effet dans les relations internationales comme des organisations qui peuvent influencer les autres acteurs, et orienter leurs comportements. Notre analyse, nous y reviendrons plus tard, tend à montrer que dans le domaine de l'environnement, les Etats jouent un rôle central comme organe régulateur et décisionnaire. Les acteurs non-gouvernementaux développent donc des stratégies visant à influencer les états⁵, et entrent en concurrence avec d'autres groupes ou organisations pour tenter de peser sur les comportements. Les analyses sur l'influence exercée par les acteurs non-gouvernementaux portent donc en général sur le processus par lequel ces derniers obtiennent ces évolutions discursives et comportementales. Cela nous pousse à revenir rapidement sur les définitions de l'influence et les modèles analytiques utilisés dans la théorie des relations internationales.

Les chercheurs s'accordent généralement à dire qu'un acteur X exerce une influence sur un acteur Y quand Y agit, dans une situation donnée, d'une manière différente quant X intervient. Autrement dit, si Y réalise B au lieu de A parce que X est intervenu, on peut dire que X a influencé B.

Situation 0 (témoin)	Y fait A	sans intervention de X	
Situation 1	Y fait B	Intervention de X	Influence de B
Situation 2	Y fait A	Intervention de X	Pas d'influence de B

⁵ Bien entendu, certaines stratégies développées par les acteurs non gouvernementaux sont orientées vers des acteurs non étatiques.

Une fois cela mis en évidence, il est nécessaire de comprendre ce qui motive l'évolution de comportements. Plusieurs éléments entrent alors en ligne de compte, dont deux ressortent régulièrement.

Y peut évoluer parce que X affecte, ou menace d'affecter les conditions matérielles de Y. C'est typiquement le cas quand Greenpeace (ici X) appelle au boycott des conserves de thon au motif que la pêche au thon provoque la mort des dauphins. L'industrie de la pêche (ici Y) a répondu à ce boycott par une modification de comportement, en faisant évoluer sa méthode de pêche afin d'éviter de tuer des dauphins. La motivation principale ici semble donc économique, puisque c'est le refus d'achat des consommateurs américains qui semble (pratiquement) directement lié à l'évolution de comportement. Cette influence qui vise à altérer les conditions matérielles des acteurs cible diffère, dans les moyens, en fonction des cibles. Elle ne sera pas la même selon que celles-ci sont économiques, politiques, publiques ou privées. Mais elle reste néanmoins le dénominateur commun.

Mais Y peut aussi évoluer parce que X affecte sa vision du monde, son système de valeurs. Ainsi, ce qui motive Y pour faire A au lieu de B peut relever du domaine de la croyance que B est préférable à A non pas parce qu'il affecte directement ses conditions matérielles, mais parce que les valeurs, les croyances de X sont considérées comme meilleures, ou souhaitables. Nous sommes ici dans une configuration où l'évolution comportementale est liée avant tout à une dimension morale.

Il existe cependant un lien entre morale et intérêts matériels. Il est tout à fait possible que certains acteurs non-gouvernementaux provoquent, au nom de valeurs morales, des évolutions de comportement qui sont directement rattachées à la perception qu'ont les acteurs de leurs intérêts. Ainsi, en disqualifiant certaines pratiques au nom de valeurs morales, les ONG peuvent obtenir d'un Etat ou d'une entreprise qu'ils renoncent à ces pratiques sous peine d'être sanctionnés économiquement. C'est typiquement le cas autour des questions de marée noire, où les entreprises courent un risque réputationnel certain, évaluable et quantifiable, à recourir à des tankers vétustes, sous peine d'une sanction économique, portée soit par les actionnaires, soit par les consommateurs.

Dans le domaine de l'environnement, plusieurs études montrent que la capacité d'influence est avant tout rattachée à la maîtrise de savoirs.

B. Enjeux théoriques : penser la diplomatie avec et sans l'Etat

La diplomatie est avant tout une histoire qui s'écrit autour des acteurs politico-administratifs. Mais cette histoire est sans cesse bousculée par des acteurs, publics ou privés, qui interviennent d'une façon ou d'une autre, pour brouiller les cartes et faire émerger des problématiques nouvelles, des intérêts différents, ou des valeurs différentes de celles des Etats. Les acteurs non-gouvernementaux n'ont d'ailleurs pas attendu la proclamation du

modèle westphalien pour peser sur la diplomatie, comme le montre bon nombre d'études qui soulignent le rôle joué par les acteurs religieux, les organisations économiques ou financières, etc.

Aujourd'hui, dire que l'Etat n'est plus au centre des relations internationales relève non plus d'un parti pris théorique, mais de l'inscription dans un *main stream* académique qui valorise l'analyse des acteurs non-gouvernementaux tant ceux-ci occupent une place médiatique et parfois même diplomatique évidente. L'apparition d'une administration internationale, autour des différentes agences onusiennes vient de même bousculer la diplomatie « classique », ayant gagné en visibilité tant auprès du grand public et des médias que des chercheurs.

Si l'on cherche à préciser la proximité de notre étude avec ce qui se fait déjà dans la théorie des relations internationales en matière d'analyse de la protection de l'environnement, un constat s'impose : les auteurs qui ont le plus écrit sur ce thème se rattachent généralement au courant néo-institutionnaliste ou constructiviste, voire parfois à l'économie politique internationale. Ce n'est ni une surprise, ni un hasard. En effet, la mise en place au niveau multilatéral ou bilatéral d'accords de coopération en matière de protection de l'environnement, dans le cas où les états ne raisonnent plus uniquement en terme de puissance ou d'intérêts économiques posent la question d'une coopération qui va souvent à l'encontre d'intérêts économiques. Quand deux états s'entendent pour mettre fin à la pollution d'un cours d'eau, ils dépassent généralement la simple perspective économique pour répondre à d'autres signaux, généralement envoyés par des scientifiques, des populations victimes, ou des ONG.

Il est donc normal que les courants qui se sont intéressés les premiers à ces nouvelles questions soient ceux qui interrogent les modes de coopération et le rôle joué par les normes, les valeurs dans les relations internationales. Ce sont, réciproquement, la théorie des régimes, et les approches constructivistes. Jetons un rapide coup d'œil sur les acquis de ces deux disciplines qui constituent notre point d'attache théorique pour notre étude.

II. Théorie des régimes et constructivisme, des bases conceptuelles à compléter

Le constructivisme tout comme la théorie des régimes ont pour point de départ une critique de la vision d'une société des Etats ne pouvant être qu'anarchique. Tous deux s'attachent à décrire les formes de coopération qui émergent sur la scène internationale, et à ce titre nous intéressent tout particulièrement. En effet, la dimension fortement globale des problèmes environnementaux, surtout quand, concernant l'atmosphère, ils ne connaissent pas de frontières, interroge la mise en place de systèmes de régulation publics ou privés visant à apporter une réponse forcément multilatérale. La réponse peut cependant venir

uniquement de l'Etat, et utiliser les canaux « traditionnels » de la diplomatie pour se développer. Cependant, les acteurs non-gouvernementaux sont indissociables de l'installation des systèmes de régulation, pour plusieurs raisons. Ils sont souvent à l'origine de l'inscription, sur les agendas politiques des problèmes, et dans ce sens développent un avantage souvent lié à un surcroît d'expertise qui les inscrit « de facto » dans la construction de la réponse. Mais ils peuvent être aussi directement concernés par la mise en place de nouvelles règles du jeu, et leur activité, quand ce sont des acteurs économiques, est souvent directement impactée par le développement du système de régulation. C'est le cas par exemple de la mise en place des paquets Erika 1, 2 & 3 au niveau européen, qui renforce les normes de sécurité pour le transport des combustibles fossiles.

Quoi qu'il en soit, les deux approches que nous proposons maintenant de survoler, les approches constructivistes et la théorie des régimes offrent la possibilité de penser le rôle des acteurs non-gouvernementaux en particulier dans la construction et l'implémentation de la régulation, et donc les interactions avec les acteurs étatiques.

A. *Théorie des régimes*

Le design de la théorie des régimes ne la prédispose pas nécessairement à un usage moderne pensant l'interaction entre les sphères étatique, économique et les mouvements sociaux ou *l'advocacy*. En effet, quand elle émerge dans le désormais célèbre ouvrage de S. Krasner⁶, elle est avant tout présentée comme une voie de sortie pour penser la coopération dans un univers anarchique, au moment où émergent, dans des champs particuliers des relations internationales, des systèmes structurés autour d'institutions qui ont vocation à gérer certaines questions.

Les principaux apports de la théorie des régimes, notamment dans sa dimension institutionnaliste, résident dans la mise en avant de structures de coopération et de régulation constituées d'institutions, de règles, de principes et de normes qui ont pour fonction, dans un champ donné de la politique internationale, d'orienter les comportements des acteurs. Ainsi, pour Krasner, un régime, c'est un « ensemble de principes, normes, règles et procédures de prise de décision, implicites ou explicites, autour desquelles convergent les attentes des acteurs dans un domaine particulier des relations internationales » (Krasner, 1982 :186). Les principes sont ici des croyances de faits, de causes ou de justice, les normes sont des standards de comportements définis en terme de droits et de devoirs, les règles sont des prescriptions et proscriptions pour l'action et les procédures de prise de décisions sont les pratiques prévalentes pour la mise en œuvre des choix collectifs. Les éléments importants pour un régime sont l'effectivité (*effectiveness*) et la

⁶ Krasner, S. 1983. *International Regimes*. Cornell University Press, Ithaca.

robustesse (*resiliency*) (Smouts, 1998). Il faut en effet que le régime contribue à résoudre au moins en partie le problème pour lequel il a été construit, mais aussi que cette régulation dure dans le temps. Cette définition large est très utile, et elle est largement mobilisée tant par les chercheurs dans différentes disciplines, et notamment en science économique, que par les acteurs du jeu politique international, qui par exemple utilisent couramment l'expression « Régime Climatique », pour parler des institutions de Kyoto. Mais le concept est lui-même très critiqué, car trop flou pour être généralisé, puisqu'un régime est parfois un traité, parfois un ensemble complet d'institutions.

Mais au-delà de ces débats sur la valeur théorique et analytique de ce concept, il est important de souligner quelques éléments dans la théorie des régimes concernant le rôle joué par les acteurs non-gouvernementaux dans les relations internationales. L'approche sectorielle qui est généralement faite dans les études empiriques insiste en effet sur des ensembles de règles, de normes et de valeurs qui peuvent être construits par une pluralité d'acteurs. Ainsi, les ONG, les entreprises, les communautés savantes peuvent jouer toute une série de rôles dans la mise en œuvre et le maintien des régimes (Haufler, 1993). Les ONG peuvent même parfois développer elles-mêmes des régimes, qui seront éventuellement repris par les acteurs étatiques par la suite. Elles peuvent aussi contribuer au maintien, au renforcement des régimes, ou encore à leur évolution, et se tissent alors des rapports très différents entre les Etats, les Organisations Internationales et les ONG. Généralement, on reconnaît deux grandes fonctions acteurs environnementaux, à savoir d'une part la mise sur agenda de normes, et d'autre part la surveillance, et le renforcement de l'effectivité des régimes par le contrôle et la diffusion d'informations relatives au respect des normes (Haufler, 1993 : 107).

L'un des apports sans doute les plus intéressants dans le cadre de la théorie des régimes (ou du moins de l'analyse de la coopération internationale), est la notion de **communautés épistémiques**. Ces dernières sont, selon Peter Haas, *des réseaux transnationaux construits autour de personnes partageant des savoirs qui partagent une autorité savante sur une question donnée, et sont motivés par des croyances et valeurs communes* (Haas, 1989). Le rôle de ces communautés savantes, qui en produisant des données scientifiques accompagnent la formation et la mise en œuvre d'un régime, ainsi que son respect, est évident dans de nombreux cas. Les grandes crises environnementales internationales ont en effet cela en commun qu'elles sont accompagnées d'incertitudes liées à la fois aux effets des phénomènes que l'on entend réguler, mais aussi à leurs causes et leurs origines. Parce que les frontières de ces crises sont extrêmement floues, mais aussi parce que des compétences dans les différentes sciences physiques du vivant sont indispensables pour envisager des réponses politiques adéquates, alors les réseaux de savants jouent un rôle souvent déterminant dans le développement des régimes.

Les évolutions récentes de la théorie des régimes montrent que cette théorie, qui traite avant tout du développement des systèmes de coopération rend possible la prise en compte du rôle des ONG dans la création, la mise en œuvre et l'évolution des régimes. Ainsi, Bas Arts, qui a beaucoup travaillé sur les acteurs non-gouvernementaux dans les régimes environnementaux propose un modèle basé sur la théorie de la structuration d'Antony Giddens (Arts, 2000). En soulignant le rôle des agents sur les structures qui s'accompagne en parallèle d'un effet des structures sur les agents, il offre des pistes pour appréhender l'action des acteurs non-gouvernementaux dans les régimes, justement parce que ces derniers ont peu de capacité en tant qu'agents, mais qu'ils ont les moyens de peser sur la structure. En d'autres termes, les acteurs non-gouvernementaux ne sont pas capables (ou très difficilement) de mettre en œuvre seuls, des systèmes de régulation. Par contre, ils pèsent sur « le climat » du système international, en faisant valoir un certain nombre de normes, de valeurs, de principes et de pratiques. En prenant en compte les *routines*, mais aussi des éléments factuels (crises), et surtout les processus de socialisation et de légitimation entrepris par les acteurs non-gouvernementaux, et notamment les ONG, Arts montre que l'on peut suivre un processus en neuf étapes pour comprendre comment se forment et évoluent les régimes environnementaux :

1. Définition du domaine concerné
2. Identification des principes, normes, règles et procédures révélateurs du régime concerné
3. Identification des principaux acteurs qui posent les bases et sont concernés par le régime
4. Reconstruction des routines, intentions et capacités propres à chacun de ces agents
5. Évaluation de la répartition des capacités entre ces différents acteurs
6. Identification des régimes proches, qui ont guidé la mise en œuvre de ce régime
7. Anticipations et réactions des acteurs aux conséquences (inattendues) du régime
8. Analyse des mécanismes de reproduction et transformation des régimes
9. Évaluation de l'effectivité du régime, en fonction du degré jusqu'auquel les agents agissent en respect de ses règles

Cette grille d'analyse, si elle semble intéressante car elle ouvre des portes à l'explication de la contribution des ONG à la création, la mise en œuvre et l'évolution du régime, pose un certain nombre de problèmes méthodologiquement très justement soulignés par l'auteur, qui finalement ne donne pas de précisions méthodologiques sur les outils employés pour décrire chacune des étapes. Ainsi, il est difficile dans ce schéma analytique

de déterminer le moment où une routine devient une norme, d'expliquer simplement les mécanismes de causalité entre les différentes étapes, etc. Gardons cependant à l'esprit que ce modèle pose une série de bonnes questions sur l'étude des acteurs non-gouvernementaux, questions qui jusque-là étaient relativement ignorées dans l'approche par les régimes :

- Le rôle des acteurs non-gouvernementaux dans le développement de normes et routines qui structurent la formation et l'évolution des régimes.
- Mise en avant d'éléments de rupture (crises) qui sont des facteurs exogènes qui expliquent l'évolution du régime

Il devient alors important d'expliquer à quels niveaux les acteurs non-gouvernementaux interviennent, en tenant compte de leurs capacités à agir et des stratégies développées, mais aussi de la convergence de leurs vues avec les valeurs et normes dominantes à un moment donné dans le système international... Il fait ainsi appel à différents types de variables pour expliquer la formation et l'évolution des régimes : intérêts, savoirs et institutions jouent tous un rôle, et il devient nécessaire d'expliquer, si l'on privilégie l'entrée par les acteurs non gouvernementaux, comme nous le faisons dans ce programme de recherche, comment ces derniers se situent dans les différentes variables. Dans quels cas ont-ils assez de pouvoir et d'influence pour imposer des normes aux autres acteurs ? Comment qualifier et quantifier ces notions ? Quels sont leurs positionnements et stratégies par rapport aux institutions existantes ? Comment mobilisent-ils des systèmes de valeurs, et des savoirs en tant qu'outils de légitimation pour peser sur les autres acteurs du système international ?

L'intérêt majeur de cette approche théorique est donc sa souplesse et les questionnements qu'elle laisse entrouverts. Non conçue à priori pour penser les jeux d'acteurs complexes, elle reste suffisamment malléable pour offrir une porte d'entrée intéressante, plus par les questions qu'elle permet de se poser que par les réponses qu'elle apporte en termes de méthode. Sa portée théorique reste finalement limitée aux grands exemples sans cesse utilisés.

B. Approches constructivistes

Le constructivisme en théorie des relations internationales est une notion difficile à manipuler. Méta-théorie pour certains (Guzzini, 2000⁷), pensée comme simple outil d'analyse pour d'autres, ce courant s'organise entre autres autour de la revue *International Organizations*, avec des auteurs comme Alexander Wendt, Kathryn Sikkink, ou Thomas Risse. A partir d'une critique du néo-réalisme, et en particulier de l'ouvrage de Kenneth Waltz

⁷STEFANO GUZZINI (2000) A Reconstruction of Constructivism in International Relations European Journal of International Relations, Vol. 6, No. 2, 147-182 © 2000 European Consortium for Political Research, SAGE Publications

*Theory of International Politics*⁸, les constructivistes, même si ce terme générique peine à retranscrire les réalités d'un courant très disparate, renversent le problème de l'anarchie du système international (Wendt, 1992)⁹ et mettent en avant l'importance des idées dans la régulation des rapports internationaux. Par idée¹⁰, ce courant de pensée entend l'ensemble des valeurs, croyances, principes, normes qui influent dans la définition des positions prises par les acteurs, et donc des comportements qui en découlent. L'enchaînement des idées, reliées entre elles de façon hiérarchique et par des relations de causes à effet, constitue pour ces auteurs un schéma explicatif alternatif au néo-réalisme, puisque plus que les faits, c'est leur perception, en fonction de prismes spécifiques aux différents acteurs qui structure et organise les comportements.

On voit bien l'intérêt que ces analyses offrent aux chercheurs qui s'intéressent à la coopération entre les Etats. Car même si l'architecture initiale du constructivisme est pensée pour s'inscrire dans le débat sur la sécurité, ses développements sont les principaux outils utilisés par les premiers auteurs qui publient des articles ou livres s'intéressant directement au rôle joué par les acteurs non-gouvernementaux, et en particulier les mouvements transnationaux (Keck & Sikkink, 1998¹¹). Ces éléments servent donc eux aussi de base à notre étude, dans la mesure où ils permettent de penser les modes opératoires des acteurs non-gouvernementaux exprimés autrement qu'en termes de puissance ou d'intérêt.

Sans être un courant bien identifié des relations internationales, les études sur les normes proposent des contributions intéressantes pour l'étude des relations internationales, en réfléchissant elles aussi aux systèmes de régulation. Ce qui différencie ces études de l'analyse des régimes internationaux, c'est avant tout leur dimension thématique, et surtout le fait qu'elles accordent une place moindre aux institutions de régulation. Ce qui est important pour les études sur les normes, c'est la régulation des comportements des acteurs du système international par rapport à des standards, construits à partir de valeurs, principes et croyances.

C. Cycle de vie des normes et acteurs non-gouvernementaux

À côté de l'analyse des régimes, on retrouve d'autres propositions d'analyse du rôle des acteurs non-gouvernementaux, dans l'étude des normes internationales. Sans être un

⁸ Waltz, Kenneth N. (1979), *Theory of International Politics*, McGraw-Hill,

⁹ Wendt, Alexander, (1992) *Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics* in *International Organization*, vol. 46, no. 2, 1992.

¹⁰ Pour une définition précise de ce concept, voir la distinction opérée par J. Goldstein et R. Kehoane¹⁰. Selon ces auteurs, il existe trois types d'idées susceptibles d'intervenir en relations internationales, les premières étant celles rattachées à des croyances et à une vision du monde (*world's views*), les deuxièmes correspondant à des jugements de valeur (*principles ideas*) et enfin les troisièmes sont celles rattachées à des relations causales (*causal ideas*).

GOLDSTEIN Judith and KEOHANE Robert, *Ideas and Foreign Policy : Beliefs, Institutions and Political Change*, Cornell UP, 1993,

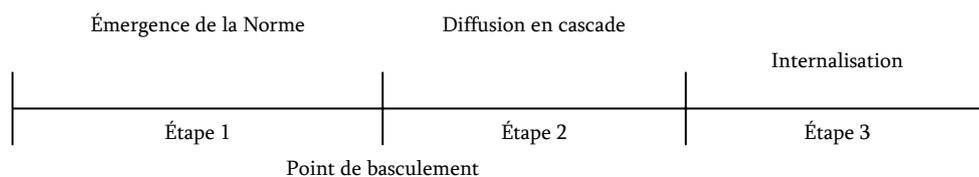
¹¹ *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* by Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink. Ithaca, Cornell University Press, 1998. 228 pp.

courant bien identifié des relations internationales, les études sur les normes proposent des contributions intéressantes pour l'étude des relations internationales, en réfléchissant elles aussi aux systèmes de régulation. Ce qui différencie ces études de l'analyse des régimes internationaux, c'est avant tout leur dimension thématique, et surtout le fait qu'elles accordent une place moindre aux institutions de régulation. Ce qui est important pour les études sur les normes, c'est la régulation des comportements des acteurs du système international par rapport à des standards, construits à partir de valeurs, principes et croyances. Les institutions ne sont alors que des espaces de construction, de diffusion et de contrôle des normes.

La définition classique d'une norme est donc *un standard de comportement approprié pour un acteur dans une situation donnée* (Finnemore & Sikkink, 1998 : 889). L'élément le plus important de cette définition est sans aucun doute le terme « approprié », qui relie indéniablement le concept de norme à une conception des relations internationales où la morale joue un rôle de régulation. Dans cette perspective, les comportements des acteurs sont en partie construits en référence à des principes ou valeurs qui sont donc à un moment dominants dans le système international. L'intérêt évident de ce type d'approche est qu'elle permet d'envisager l'action d'acteurs qui, comme les ONGE, ne disposent pas des moyens traditionnels d'action dans le système international. En outre, l'approche par les normes permet d'aborder la question de la régulation de comportements autres que ceux des acteurs de type étatique (états, OI), puisque les normes peuvent s'appliquer aussi bien à des rapports entre acteurs publics, qu'entre acteurs publics et privés, ou encore entre acteurs privés uniquement.

Pour expliquer comment interviennent les normes dans les RI, plusieurs modèles sont proposés autour de l'analyse du cycle de vie d'une norme. Comment une norme apparaît-elle dans le champ politique ? Comment se diffuse-t-elle ? Jusqu'à quel point est-elle respectée ? Qui sont les acteurs de ces différentes étapes ? Les analyses cycle de vie des normes tentent de répondre à ces questions en mettant en avant les mécanismes et les acteurs correspondants à chacune des étapes. Nous allons ici nous baser sur deux études du « cycle de vie des normes », en essayant de montrer les apports méthodologiques de telles approches, qui servent évidemment de point de départ à notre réflexion.

La première approche du cycle des normes sur laquelle nous nous basons est celle développée par Finnemore et Sikkink dans un article de synthèse sur la question des normes (Finnemore & Sikkink, 1998). Selon ces deux auteurs, l'influence des normes peut être comprise à travers un processus en trois étapes : (1) l'émergence des normes, (2) l'acceptation des normes et (3) leur internalisation. Entre les étapes 1 et 2 se situe le point de « basculement », où le nombre d'acteurs importants qui acceptent la norme est déterminant.



Le Cycle de vie des normes

Ce modèle permet de comprendre quels sont les processus sociaux qui interviennent au cours de chacune des étapes. Le changement d'étape est caractérisé par la présence de différents acteurs, motivations et mécanismes d'influence.

- Le mécanisme d'influence qui caractérise la *phase 1* est *l'activisme des entrepreneurs de normes*. Ces entrepreneurs tâchent de convaincre un nombre suffisant d'Etats (qui sont alors des porteurs (leaders) de normes).
- Dans la *seconde phase*, on retrouve *un mécanisme d'imitation*, où les Etats porteurs de normes tentent de socialiser les autres Etats (*norms followers*). Le processus de « cascade de normes » est motivé par (1) la pression pour la conformité, (2) le désir d'accroître la légitimation au niveau international et (3) la volonté des Etats leaders d'améliorer leur « self-esteem ». Dans la troisième étape, l'acceptation des normes ne fait plus l'objet d'un débat, la norme est alors « taken for granted », c'est à dire considérée comme allant de soi, et est donc automatiquement prise en compte dans la construction des comportements.

Le tableau ci-dessous reprend ces éléments, et présente l'évolution des normes et les principaux mécanismes et acteurs entrant en ligne de compte à chacune des étapes :

	Étape 1 L'émergence de la norme	Étape 2 La diffusion en cascade	Étape 3 Internalisation
Acteurs	Entrepreneurs de normes au sein de plateformes organisationnelles	États, Organisations Internationales, réseaux	Loi, parcours professionnels, bureaucraties
Motivations	Altruisme, empathie, engagement idéologique	Légitimité, réputation, considération	Conformité
Mécanismes principaux	Persuasion	Socialisation, institutionnalisation, démonstration	Habitudes, institutionnalisation

Mécanismes et acteurs à l'œuvre selon les étapes du cycle de vie des normes

Ce cadre méthodologique propose d'associer pour chacune des étapes des acteurs et des mécanismes de diffusion des normes. Ainsi, dans l'étape 1, on retrouve des entrepreneurs de normes, c'est-à-dire des acteurs sociaux de natures diverses (Etats, OI, ONG, réseaux d'advocacy) qui, au nom de différentes motivations (altruisme, empathie, engagement idéologique), tentent par la persuasion de faire accepter à d'autres acteurs le bien fondé des normes qu'ils défendent. Il en va de même pour les étapes suivantes. Des motivations sont associées à des catégories d'acteurs et des répertoires d'actions. Cette étude présente un processus qui demeure stato-centré, puisque les éléments centraux sont les états-clés, c'est-à-dire les acteurs qui ont la capacité, quand ils s'emparent d'une norme, d'en favoriser l'acceptation par un nombre important d'états. Cela permet à la norme de faire sens pour un nombre suffisant d'acteurs, et ainsi de commencer à réguler un nombre significatif de comportements. On parle alors de *Norm Leaders* pour caractériser les acteurs proactifs, et de *Norm Followers* pour décrire les Etats qui acceptent de suivre les leaders dans la prise en compte de la norme. Cette grille de lecture, construite à la base pour étudier la diffusion des normes des droits de l'homme et du développement s'applique assez bien au problématiques environnementales.

L'analyse de ce modèle révèle cependant deux types d'interrogations majeures.

- Tout d'abord, il est important de caractériser non seulement les mécanismes et leurs indicateurs avec précisions, pour décrire l'action des entrepreneurs de normes, mais aussi de poser la question de la mesure des effets de ces indicateurs.
- Ensuite, ce processus présenté comme linéaire pour les besoins de la modélisation, n'est que rarement observable empiriquement. Il est évident que dans la réalité, il existe un chevauchement permanent des différentes étapes, car les normes sont des construits sociaux en constante évolution. Il faut alors avoir à l'idée que le processus ici décrit n'est qu'un élément de référence, permettant au mieux de caractériser certaines phases du réel en le rattachant à la catégorie qui le représente au mieux.

Cette grille reste donc muette sur les méthodologies à employer pour rendre compte de chacune des étapes. C'est cependant une base solide, sur laquelle, nous nous appuyons, en complétant les vides méthodologiques avec des outils issus de la sociologie politique et de l'analyse des politiques publiques.

III. Limites théoriques et méthodologiques : de l'utilisation de l'analyse des politiques publiques en relations internationales

Ce rapide survol des principaux champs théoriques sur lesquels s'appuie notre travail souligne qu'au-delà des grands acquis, bon nombre de questions restent sans réponse.

C'est en particulier le cas de la dimension méthodologique, très discrètement abordée par les différents auteurs cités plus haut. Si le constructivisme comme la théorie des régimes offrent des cadres d'analyse intéressants, ils restent muets sur la dimension pratique ou méthodologique. Souvent, les modèles proposés (que ce soit le fameux « modèle en spirale » développé par Thomas Risse¹², ou le cas de la communauté épistémique visant le contrôle de la pollution en Méditerranée présentée par P. Haas¹³) sont développés à partir d'exemples très concrets, ce qui limite fortement leur ré-utilisation dans un autre contexte.

Il est donc nécessaire d'affiner, d'adapter, de recycler les méthodologies et les outils, souvent trop brièvement décrits, pour les reconstruire, en fonction des apprentissages propres au travail de terrain. Dans notre cas, il a fallu penser un va-et-vient permanent entre ces cadres théoriques et des outils, des méthodes plus pratiques notamment structurées autour de l'analyse des politiques publiques, clé d'entrée intéressante pour comprendre les rapports de force et les jeux d'influence entre les acteurs.

A. Mobiliser les outils des politiques publiques pour une sociologie des relations internationales

La problématique climatique est, nous l'avons dit, multiscalaire et multi-acteurs. L'entrée retenue, par les acteurs, nous oblige donc à penser les interactions entre les différents niveaux, dans la mesure où la diplomatie ne peut plus être pensée que sous l'aspect international.

La problématique du changement d'échelle, à l'origine importée par les approches territoriales en science politique nous permet un rapprochement théorique et méthodologique entre les analyses internationales et l'analyse des politiques publiques. Elle questionne en effet la place de l'Etat dans la construction de l'action publique compte-tenu du morcellement identitaire et des recompositions transnationales à l'œuvre. Si notre étude se situe relativement loin de ces préoccupations, le rapprochement théorique est intéressant dans la mesure où il se marie parfaitement avec les approches constructivistes et la théorie des régimes que nous décrivons plus haut. En effet, en postulant que l'action publique doit être analysée en fonction des caractéristiques propres à chaque espace politique, déterminé entre autres par des structures politico administratives, des identités, des cultures spécifiques, mais aussi que doivent être pensés les rapport entre ces échelles, qui créent parfois des dissonances, parfois des résonances dans la construction, les théories du changement d'échelle apportent des perspectives intéressantes.

¹² Thomas Risse, Steve C. Ropp, and Kathryn Sikkink, (1999), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. New York: Cambridge University Press (Cambridge Studies in International Relations, 66) 1999. 308pp.

¹³ Haas Peter M. (1989), *Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control*, *International Organization*, Vol. 43, No. 3 (Summer, 1989), pp. 377-403

Dans le cadre de notre analyse de la diplomatie climatique, l'échelon local s'avère peu pertinent. Si l'on a des exemples de collectivités territoriales s'emparant de la question climatique et effectuant un va-et-vient entre le cadre international et l'action publique territoriale¹⁴, cela ne constitue pas un enjeu majeur sur la période de notre étude. En effet, au-delà de quelques exemples spécifiques, la problématique climatique n'est qu'émergente au niveau local. C'est pourquoi nous ne l'avons pas considérée de manière approfondie dans ce rapport.

Les questions de changement d'échelle sont donc ici des questions de déplacement de la gestion politique du problème climatique entre les niveaux nationaux, dont dépendent en premier lieu les diplomaties, et les échelons régionaux et internationaux. Dans le cadre géographique de notre étude, les politiques allemandes, françaises et anglaises s'intègrent en effet dans un ensemble plus large, le cadre communautaire, qui est d'une importance majeure. La constitution d'institutions internationales, au sein des Nations Unies, mais aussi la négociation d'accords bilatéraux sortant de ce cadre sont aussi des arènes politiques structurantes.

Il faut donc penser la diplomatie nationale comme un processus d'interaction entre les échelles nationales, européenne et internationale, puisque aussi bien les enjeux que les acteurs se situent dans ce cadre tridimensionnel. C'est de ces interactions, dont nous avons l'intuition au moment où ce projet de recherche a été déposé, et des allers-retours quasi-permanents que nous avons effectués entre le travail de terrain et nos réflexions théoriques qu'est ressorti le besoin de clarifier notre approche, en la situant délibérément au carrefour entre l'analyse des politiques publiques et la théorie des relations internationales. Il ressort des analyses macro-politiques comme des entretiens, que l'on ne peut pas, pour comprendre comment s'organise le jeu diplomatique autour du changement climatique, s'attacher uniquement à démontrer qu'il existe un régime climatique au sens krasnerien du terme et à penser les rapports entre administrations, gouvernements et acteurs non étatiques dans ce cadre restreint. Sans cesse, les acteurs du monde climatique interrogent la cohérence entre les positions prises et les pratiques mises en œuvre aux différents niveaux. Dès lors, la diplomatie ne peut être comprise comme un jeu à sens unique, exclusivement orienté autour des débats onusiens et autres arènes internationales.

Cela est vrai pour les ONG, comme pour les acteurs économiques. Le problème climatique est en effet traité de telle façon que la mise en œuvre des accords internationaux implique de facto de fortes évolutions des pratiques politiques domestiques. Le fait que le Protocole de Kyoto soit un outil juridique relativement novateur, et qu'il fixe non seulement

¹⁴ C'est le cas de la ville de Chalon Sur Saône, qui dans un partenariat avec le WWF a développé au début des années 2000 un programme visant à réduire au niveau des engagements du Protocole de Kyoto ses émissions de GES. Ce partenariat est intéressant pour l'analyse des acteurs non-gouvernementaux, dans le sens où il constitue un exemple de transposition des normes internationales dans l'action publique locale.

un cadre contraignant (amenant potentiellement des sanctions), mais aussi des objectifs chiffrés, précis, quantifiables, modifie suffisamment l'action publique au niveau communautaire et national pour que ces évolutions, en retour, produisent des altérations du système. Quand les ONG Norvégiennes utilisent le réseau international CAN pour s'opposer à des politiques publiques décidées par l'Etat¹⁵, en mobilisant les normes internationales, ou quand des industriels modifient discours et stratégies de lobbying parce que l'entrée en vigueur d'instruments communautaires ou internationaux fait évoluer leur perception du problème, il est nécessaire de mobiliser, voire d'inventer, de reconstruire des outils méthodologiques.

Dans la partie suivante de ce chapitre introductif, nous allons donc examiner plus en détail les méthodologies utilisées, et les premières conclusions théoriques du projet. Celles-ci ne doivent être ni sous-estimées, ni surévaluées. Elles sont présentées ici pour faciliter la lecture des rapports présentés dans la suite de ce document.

B. Une méthode largement dérivée de l'analyse des politiques publiques

Notre étude repose, comme la plupart des travaux en relations internationales, sur la réalisation d'entretiens avec les principaux acteurs des différentes organisations non gouvernementales identifiées, combinée avec des entretiens avec ceux que l'on peut qualifier de cible de ces organisations, c'est-à-dire les personnels des administrations en charge de la diplomatie climatique.

L'analyse réputationnelle occupe donc une place centrale dans notre travail. Cette dernière repose sur une méthodologie simple, visant à identifier les principaux acteurs dans un champ politique donné (ici la diplomatie), et à interroger leur perception de leur propre action mais aussi de celle des autres acteurs¹⁶. Cette méthode, qui laisse une grande place à la subjectivité, rend nécessaires à la fois un travail sérieux et rigoureux d'identification des acteurs importants, et la mise en place d'un questionnaire précis permettant de croiser et recouper les principales données afin de les exploiter au mieux. Ce travail d'identification a ici largement été facilité par la participation au projet de chercheurs ayant une grande expérience, par leur activité professionnelle ou bénévole, des négociations internationales sur le changement climatique.

¹⁵ Tjernshaugen, Andreas and Ho-Ching Lee, 2004. Shaming and Framing: Norwegian Nongovernmental Organizations in the Climate Change Negotiations. Working Paper 2004:09. CICERO, Oslo, Norway.

¹⁶ Scott, J., 1991, Social Network analysis: a handbook, Londres, Sage ; Lemieux V., Ouimet M., 2004, L'analyse structurale des réseaux sociaux, De Boeck Université Bruxelles, Birnbaum, P. 1973, Le pouvoir local: de la décision au système, Revue Française de Sociologie, Vol. 14, No. 3), pp. 336-351, JSTOR

1. Compléter l'analyse de l'influence par l'observation participante

L'analyse réputationnelle a le mérite de questionner les acteurs essentiels sur leur vision du processus, mais n'est pas en soit suffisante pour expliquer les mécanismes par lesquels les acteurs non-gouvernementaux influencent les processus décisionnels. En effet, les acteurs interrogés ne sont pas nécessairement à même de décrire objectivement leur cheminement politique et moral dans la construction de la décision, surtout dans un processus complexe, où les jeux d'influence sont entremêlés. Ils peuvent nous donner de grandes indications, des pistes d'explications, mais que le chercheur doit recouper et compléter par d'autres moyens issus d'autres méthodologies, pour en tirer des conclusions stables et convaincantes.

C'est pourquoi notre projet de recherche est construit aussi sur d'autres méthodes que le questionnaire semi-directif. En s'appuyant sur des chercheurs qui ont, soit pour des raisons professionnelles, soit par engagement personnel, largement participé de l'intérieur au jeu d'influence organisé autour de la diplomatie climatique, mais aussi sur une rigoureuse étude bibliographique, nous avons souhaité prendre une assise méthodologique plus large.

Dans le cadre de ce projet de recherche, nous avons ainsi bénéficié des retours d'une « observation participante » effectuée par deux chercheurs au sein des principaux forums de discussions internationaux sur le changement climatique. Benoit Faraco, dans le cadre de sa thèse sur le rôle des ONG environnementales dans la politique climatique et Raphaëlle Gauthier, dans le cadre de son travail de chargé de mission à l'international au sein du Réseau Action Climat France ont tout deux participé sur la période de l'étude, à de nombreuses sessions des négociations internationales dans le cadre des Nations Unies, comme le rappelle le tableau suivant :

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Raphaëlle Gauthier		COP	COP	SB + COP	SB+COP	SB + COP	X
Benoit Faraco	X	X	X	X	SB + COP	COP	SB + COP

On ne peut toutefois pas parler d'observation participante pour l'ensemble de ces sessions de négociations, dans la mesure où, notamment dans le cas de Raphaëlle Gauthier, la participation relevait avant tout d'obligations professionnelles. Cependant, nous avons eu un statut d'observateur privilégié qui a non seulement permis de faciliter l'identification des acteurs clé, mais aussi de bénéficier d'un regard « de l'intérieur » sur le long terme dans ces processus. Cela n'est pas négligeable, et a été précieux dans le travail d'identification des acteurs, mais a aussi et surtout permis un intéressant aller-retour entre le

travail d'entretiens et la réalité constatée lors de ces moments importants pour la diplomatie climatique que sont les COP. Sur la fin de la période d'étude, et à partir du moment où nous avons, respectivement intégré ce groupe de recherche, nous avons été à même d'utiliser ces moments d'observation plus judicieusement, en nous concentrant sur les acteurs qui nous intéressaient plus particulièrement.

L'observation participante n'est pas sans écueil. En effet, comme le souligne Johanna Siméant¹⁷ deux pièges importants attendent le chercheur qui s'intéresse au monde des acteurs non-gouvernementaux et en particulier des ONG : la sympathie à l'égard de « challengers » plus ouverts à l'investigation, et la trop facile dénonciation d'effets pervers. Et si le degré d'ouverture à l'investigation est plus élevé chez les ONG, il faut plus y voir une difficulté de plus pour le chercheur. En effet, les associations, souvent au nom de la transparence, se montrent plus accessibles et plus ouvertes aux démarches d'étudiants, de chercheurs. Cela pose au chercheur la question de l'objectivation et de la distance par rapport à l'objet. En effet, nous sommes face à un sujet sensible, avec l'étude d'acteurs qu'il faut à tout prix sortir d'une analyse manichéenne et monolithique. C'est en particulier le cas des ONG qui, parce qu'elles présentent des conditions d'accès favorables, mais aussi parce qu'elles défendent de *grandes causes internationales*, peuvent susciter une empathie peu compatible avec un travail de recherche du type de celui que nous conduisons. Il faut donc apporter un soin particulier à ce que l'approche méthodologique retenue n'introduise pas de biais dans le choix la problématique et la réflexion scientifique.

Tout travail d'observation participante doit donc être impérativement accompagné d'un travail d'objectivation, de distanciation, qui permet de « ressortir » du terrain et de proposer des cadres d'analyse scientifiquement valides. Car l'un des travers des pratiques de terrain utilisées ici, et qui apparaissent dès lors comme une limite à ce travail, est que participer, pendant cinq mois à la vie d'une association ne laisse pas indifférent, à la fois sur la nature de l'action menée, mais aussi sur la perception des autres acteurs engagés dans l'interface que nous étudions, et qui ont accepté de répondre à des questions lors d'entretiens semi-directifs.

Le travail d'objectivation est donc une rude tâche, car il convient de se détacher de tout parti pris pour tenter de rendre compte de manière neutre, et surtout sans porter de jugement de valeur de la réalité d'une situation pourtant observée à partir d'un prisme particulier. Nous avons donc porté une attention particulière à cette question, et ce travail d'observation participante a fait l'objet d'une préparation importante. Dans un premier temps, un travail bibliographique a permis de construire *a priori* un modèle d'explication, qui, dans un second temps, a été confronté aux éléments recueillis empiriquement. La tenue de

¹⁷ Johanna Siméant, *La Cause des sans papiers*, Presses de Sciences Po, 1998.

réunions régulières entre les différents participants au programme de recherche, avec notamment pour objet des débats théoriques et l'énonciation constante d'hypothèses a donc joué un rôle capital dans notre approche méthodologique. Ce va et vient entre la théorie et la pratique, et la construction puis les tentatives de validation d'un modèle conçu *a priori* peuvent alors apparaître comme un rempart, certes toujours imparfait, contre toute dérive empathique ou excessivement critique de l'objet.

Notre volonté est donc bien entendu d'écarter tout jugement de valeur. Cependant, l'emploi de certains termes peut poser problème à ce niveau. Certains mots ont une valeur sociale qu'il convient . Par exemple, en France, le terme de « lobby » est largement connoté négativement, alors qu'au niveau européen, ces pratiques sont reconnues comme tout à fait légitimes. De même, la notion d'influence, qui peut paraître galvaudée, dans un univers théorique qui n'a toujours pas de définition unique du concept, est utilisée ici avec précaution.

2. Méthodologie

Il était initialement prévu que l'étude se fonde sur une centaine d'entretiens au Royaume-Uni, en Allemagne et en France et aux instances rattachées aux Nations-Unies. Le nombre total d'entretiens menés est de plus de 90.

Les entretiens de type semi-directif avec :

- les acteurs institutionnels ont duré en moyenne 1h00, ce qui représente approximativement 21 heures d'entretien ;
- les acteurs associatifs et des experts indépendants ont duré en moyenne 1h30, ce qui représente approximativement plus de 72 heures d'entretien ;
- les acteurs corporatistes ont duré en moyenne 1h15, soit environ 30 heures au total.

Ventilée de manière sectorielle et géographique, la recherche de terrain de l'équipe a permis de progresser essentiellement sur :

Le **terrain français**. Une cinquantaine d'entretiens semi-directifs a été effectuée en direction des acteurs politiques, administratifs, « corporatistes », think-tanks et associatifs.

Le terrain **allemand** : Une vingtaine d'acteurs allemands a été interrogée sur une trentaine prévue, couvrant les acteurs associatifs et les Think Tanks et les acteurs corporatistes.

Le terrain **anglais** : A ce stade, plus d'une vingtaine d'acteurs anglais, comprenant les acteurs associatifs, corporatistes et les Think tanks, a été interrogée sur une trentaine prévue.

Les deux tableaux ci-dessous présentent le nombre d'organismes et d'entretiens réalisés à ce stade de la recherche :

Pays/Organismes	France	Allemagne	Royaume-Uni	International	Total
Associations	9	5	7	3	24
Think tanks	5	5	5	0	15
Institutionnels	4	2	3	1	10
Groupes «Corporatistes»	9	0	9	1	19
Total "organismes"	27	12	24	5	68

Pays/Entretiens	France	Allemagne	Royaume-Uni	International	Total
Associations	12	6	7	4	29
Think tanks	5	8	5	0	18
Institutionnels	18	2	3	2	25
Groupes «Corporatistes»	12	0	11	1	24
Total "entretiens"	47	16	26	7	96

L'intégralité des acteurs a été interrogée de manière semi-directive en vertu d'un protocole de questionnement, adapté aux cibles (cf. Annexe 1).

Concernant les acteurs associatifs, corporatistes et les Think tanks, la conduite des entretiens a suivi la méthodologie suivante : première prise de contacts avec les acteurs ; obtention d'entretiens, suivie soit d'un interview physique (dans la grande majorité des cas) ou téléphonique. Les entretiens furent réalisés sur la base d'un questionnaire unique d'une vingtaine de questions semi-directrices.

Le questionnaire fut rédigé sous trois formes, afin de tenir compte des spécificités du rôle respectif des ONG, des Think Tanks et des acteurs corporatistes (cf. Annexe 1). La durée des entretiens varie entre 1h15 et 1h30 en moyenne, selon les groupes d'acteurs. Les entretiens en Allemagne et au Royaume-Uni se sont faits en anglais, sur la base des questionnaires précités traduits.

Le français et l'anglais furent par défaut les langues des entretiens et de la recherche bibliographique. Cette dernière est presque exclusivement dans cette dernière langue, puisque ce sont essentiellement des chercheurs anglo-saxons, et des revues de langue anglaise qui offrent les moyens de publier des textes scientifiques sur ces sujets.

3. Grille d'analyse du rôle joué par les acteurs non-gouvernementaux

Pour conclure cette introduction, il nous semble important de revenir sur les acquis méthodologiques présentés plus haut, et de nous attarder plus précisément sur la grille de lecture théorique retenue dans ce programme de recherche, en la rattachant plus précisément aux études de cas. Dans cette partie, nous cherchons à préciser comment interviennent les acteurs non-gouvernementaux dans le cycle de vie des normes climatiques. Nous ne posons, en effet pas, dans cette étude, la question de la mise sur agenda du problème climatique, dans la mesure où nous considérons que ces acteurs interviennent dans un système politique dans lequel les enjeux climatiques sont déjà présents sur les différents agendas¹⁸.

Les acteurs non-gouvernementaux n'ont pas tous la même capacité à intervenir dans l'émergence de normes qui viennent soit solidifier soit faire évoluer le régime climatique. Entreprises, ONG et communautés savantes n'ont en effet ni les mêmes objectifs, ni les mêmes moyens à ce niveau.

Pour préciser les modes d'intervention des acteurs non-gouvernementaux, il est nécessaire de revenir rapidement sur le concept même d'émergence de normes. Celui-ci n'a pas grand-chose à voir, avec le concept de mise sur agenda. Comme nous l'avons précisé, les agendas diplomatiques comprennent déjà un item portant sur le problème du réchauffement climatique.

L'action des acteurs non-gouvernementaux se situe donc ici à deux niveaux. Au premier, les acteurs tentent de faire émerger de nouvelles normes, cohérentes avec les grands principes qui structurent les institutions existantes. Au second, les acteurs tentent de jouer un rôle dans la concrétisation, ce que nous appelons *l'opérationnalisation des normes*, c'est-à-dire le passage de normes de portée générale à celui de normes opérationnelles. Les normes opérationnelles sont des options de politiques publiques, et traduisent plus concrètement les grands principes à la base du système de régulation.

Cela rattache de facto un peu plus notre étude à l'analyse des politiques publiques, dans la mesure où il est évident qu'il existe un enjeu diplomatique à la mise en œuvre, à la fois au niveau communautaire et national, à la mise en œuvre de politiques publiques en matière de lutte contre le réchauffement. Nous nous situons dans un espace politique, l'Union Européenne, où se mélangent directement et indirectement action publique communautaire, action publique domestique, et diplomatie. De plus au niveau international, le système de régulation est basé sur des engagements nationaux sur lesquels se fondent

¹⁸ Nous précisons cette idée dans la partie de cette étude consacrée à l'histoire du problème climatique.

sa crédibilité. Il est donc clair que des liens forts se tissent entre les politiques publiques et le jeu diplomatique.

Dans la phase d'émergence des normes, les acteurs non-gouvernementaux qui comptent le plus sont sans aucun doute les communautés savantes. Le poids de la science, des savoirs est en effet déterminante dans la construction des problèmes politiques environnementaux, et tout particulièrement dans le cas du réchauffement climatique. Le rôle joué par le GIEC, qui ne peut pas, compte tenu des modes de prises de décision en son sein, être pleinement considéré comme un acteur non gouvernemental, mais qui est bien une communauté épistémique, est ici central. Sans revenir en détail sur ce qui est expliqué par la suite dans les rapports rendant compte des études de cas, rappelons ici que le GIEC a acquis, en l'espace d'une décennie une crédibilité qui le place au centre du processus de production de normes sur lesquelles se construisent les décisions au niveau diplomatique. Respecté aussi bien par les ONG que par les acteurs corporatistes, le GIEC a un rôle à la fois en matière de savoirs scientifiques de base qui accompagnent les grandes décisions, et notamment la définition de l'objectif ultime de la Convention, et un rôle de production de normes techniques, pour par exemple, tout ce qui touche à l'intégration des forêts dans le Protocole, ou encore en matière de gestion de l'agenda sur le dossier du captage et stockage du carbone.

Le jeu des autres acteurs, aussi bien ONG qu'acteurs corporatistes se construit donc autour des activités du GIEC. Les ONG sont, au niveau de la production des normes à la fois des relais et médiateurs en direction de l'opinion et des médias et parfois même des parties prenantes à la construction de savoirs scientifiques. Les « grandes » ONG environnementales disposent en effet d' « unités scientifiques¹⁹ » et travaillent en lien étroit avec des unités de recherche dans différents domaines (physique, biologie, économie, etc.). Ce n'est par exemple pas un hasard si Bill Hare, un des principaux cadre de Greenpeace International en matière de climat travaille pour le PIK, l'un des laboratoire les plus influents en matière d'études sur l'impact du réchauffement.

De leur côté, les acteurs économiques ont bien entendu développé des stratégies de participation au processus scientifique de production des normes. Cela concerne par exemple la production de normes techniques, comme le montre l'exemple développé dans le rapport sur les acteurs corporatistes concernant le rapport du GIEC sur le captage et stockage du CO₂. Participer à la construction de savoirs politiques, surtout quand ils sont aussi orientés politiquement, parce qu'ils contribuent largement à structurer l'agenda diplomatique est particulièrement intéressant pour les acteurs économiques. Ceux-ci tentent

¹⁹ <http://www.greenpeace.to/>, <http://www.wwf.org.uk/researcher/>

donc de privilégier, surtout dans la période de notre étude²⁰ le développement des normes techniques, tandis que les ONG sont présentes sur les deux tableaux. Ces dernières construisent aussi une partie de leur stratégie en terme de diffusion des normes sur la médiatisation et la diffusion de normes de portée générale leur permettant d'interroger la cohérence entre prise de position dans la sphère diplomatique et savoirs de base sur les politiques à mettre en œuvre en matière de lutte contre l'effet de serre.

La diffusion des normes constitue le cœur de l'action des acteurs corporatistes et des ONG environnementales sur la diplomatie climatique. Logiquement, les acteurs scientifiques sont moins présents à ce niveau. Le champ de la diffusion des normes est nettement plus conflictuel que celui de la production. Pour chaque groupe d'acteurs impliqués, il s'agit de convaincre, avec une panoplie de stratégies allant de la coopération à l'affrontement, en passant bien entendu par le lobbying au sens direct du terme, quand les acteurs cherchent à exercer une influence sur les décideurs publics.

La confrontation est donc souvent de mise entre des acteurs qui ont principalement pour cible les décideurs publics, soit que ceux-ci soient au cœur du processus diplomatique ou bien qu'ils contribuent à la mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre le changement climatique. Si la production de normes a son importance, car elle permet de donner forme à l'agenda politique, c'est au niveau de la diffusion que les choses deviennent concrètes, appliquées, et que le champ des possibles se restreint.

Les principales caractéristiques des stratégies employées par les ONG et les acteurs corporatistes sont relativement différentes. Tandis que les groupes environnementalistes occupent beaucoup l'espace public et médiatique, le monde de l'entreprise est moins présent, préférant occuper les couloirs et développer des stratégies d'influence plus discrètes.

Les ONG tentent en effet de faire de chacune des grandes réunions internationales²¹ où le réchauffement climatique est sur l'agenda des grands moments médiatiques. Bien entendu, elles poursuivent autour de ces sommets des stratégies de plus long terme, en cherchant à établir des liens étroits avec les personnes et administrations qu'elles jugent influentes dans le processus de prise de décision. Comme nous l'avons déjà évoqué, leurs tactiques sont variées et différentes, et les ONG environnementales font preuve d'un relatif opportunisme dans le choix des actions adoptées.

²⁰ Ce n'est pas toujours le cas, notamment sur la période 1990 / 2000, où certains acteurs économiques, comme la Global Climate Coalition, ont investi des moyens conséquents pour discréditer non pas des normes techniques, mais des normes de portée générale, relatives au phénomène même de réchauffement et à ses causes anthropiques.

²¹ Cela est vrai pour les Conférences des Parties comme pour les sommets du G8 (avec notamment le sommet de Gleneagle), mais aussi des grandes réunions européennes comme la réunion des Conseils Environnement.

Du côté des acteurs économiques, les choses semblent moins simples. En effet, selon les pays, principalement en fonction de la culture politique de ces derniers, l'intervention des acteurs corporatistes est perçue différemment par l'opinion publique et les décideurs politiques. Si dans le monde anglo-saxon il semble exister une vraie culture du dialogue entre acteurs économiques et politiques, cela est moins vrai pour la France. Ainsi, si Bruxelles est la capitale européenne du lobbying, et que l'administration européenne semble avoir adopté les pratiques anglo-saxonnes, la plupart des acteurs économiques rencontrés nous ont affirmé préférer développer des stratégies discrètes, parce que leur intervention n'est pas toujours perçue comme légitime, soit par les décideurs, soit par l'opinion publique. Quoi qu'il en soit, les acteurs économiques utilisent plus volontiers le contact direct avec les décideurs, ou l'envoi de notes et courriers aux diplomates pour faire valoir leur point de vue.

Professionnels du lobbying depuis plus longtemps que les ONG, parce qu'ils ont développé une expertise dans d'autres domaines et disposent de moyens souvent plus importants, les acteurs corporatistes sont sans doute plus efficaces dans l'identification des acteurs qui comptent dans la diplomatie climatique. Les acteurs corporatistes n'hésitent pas aussi, sur des sujets importants, à contourner la diplomatie directe pour s'adresser aux principaux chefs de l'exécutif, jouant aussi sur les liens forts entre le tissu économique et le monde politique. Dans ce domaine, les ONG semblent avoir plus de mal, même si elles jouent aussi sur ce tableau, adressant courrier et notes aux principaux acteurs politiques.

En fin de compte, en matière de diffusion des normes, d'intervention dans les processus de décision, l'action des acteurs non-gouvernementaux apparaît assez clivée. D'un côté, les ONG jouent avant tout sur le registre de la mobilisation et de la médiatisation, tandis que de l'autre, les acteurs corporatistes privilégient les rapports directs avec les décideurs. Cependant, les uns et les autres s'inspirent des registres et répertoires d'actions développés par les autres, et font de cette manière évoluer leur stratégie, dans la recherche d'une efficacité maximale.

Les acteurs non-gouvernementaux interviennent enfin sur tout ce qui touche au contrôle et au suivi de la mise en œuvre des principales normes qui fondent le régime climatique. À ce niveau, ce sont sans aucun doute les ONG environnementales qui sont les plus actives.

Le régime climatique est, nous y reviendrons, un régime en construction, dont les principes fondateurs commencent à faire évoluer les comportements. Dans ce cadre, les ONG travaillent aussi à contrôler que les normes sont effectivement appliquées, qu'elles orientent les décisions publiques, mais aussi le comportement des acteurs privés. Ce rôle joué par les ONG est important, et se renforce sur la période de notre étude. Dans de nombreux domaines de la politique communautaire, et bien entendu au niveau national, les

ONG développent un discours qui questionne la cohérence entre les comportements des acteurs²² et les cadres établis par la diplomatie.

Là encore, on retrouve, d'un point de vue théorique, la nécessité de penser l'action publique et les relations internationales ensemble. En effet, les ONG utilisent les résultats du jeu diplomatique, et donc le droit international ainsi produit pour essayer de faire évoluer les comportements en jouant sur le registre de la conformité entre d'une part, discours politique et droit international et communautaire, et d'autre part les politiques publiques et les actions des acteurs économiques.

Les ONG interviennent ici comme des opérateurs de renforcement de l'effectivité des régimes, en recourant principalement à des stratégies de confrontation. Celles-ci peuvent se structurer autour de la simple médiatisation de certains problèmes, et aller jusqu'à la saisine de tribunaux et le recours juridique.

L'avenir de l'activisme des ONG passe-t-il par les tribunaux ? Dans de nombreux domaines, en matière d'environnement, ce sont des décisions de justice, qui interviennent au terme d'une procédure initiée par des associations écologistes qui remettent en cause des décisions publiques, voire des comportements privés. En matière de changement climatique, les ONG n'ont pas réellement franchi le pas, et n'ont jamais, par exemple en France, utilisé l'objectif de réduction d'en moyenne 3% par an des émissions, pour contester des politiques publiques. Cependant les débats internes au sein des ONG montrent que ces possibilités sont envisagées. Dans le même registre, en matière d'obtention de données environnementales, il est très probable que certaines grosses ONG, qui disposent de services juridiques performants utilisent la transposition de la Convention d'Aarhus²³ dans le droit Européen et Français pour demander l'accès à des données. Ce sera probablement rapidement le cas dans le cadre des politiques de contrôle des émissions venant de l'industrie, où la maîtrise de l'information, et notamment des chiffres des émissions par site, est déterminante aussi bien pour les acteurs économiques que pour l'administration et la société civile. Dans ce domaine, nous allons très probablement assister à un affrontement entre les ONG et les Entreprises sur la mise à disposition des données, dans la mesure où les industriels considèrent cela comme relevant de la protection de leurs procédés de fabrication, tandis que pour les ONG, la publication de ces données relève de la nécessité de protéger l'environnement.

²² Que l'on parle de politique publique, ou de décisions relevant uniquement des acteurs économiques.

²³ La convention d'Aarhus est une Convention Internationale sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, transposée en droit communautaire par une directive.

IV. La diplomatie environnementale et le retour de l'Etat en Relations Internationales ?

Nous avons décrit ci-dessus, les principaux modes d'intervention des acteurs non-gouvernementaux dans la diplomatie climatique. Si l'on s'attache à regarder quelles sont les principaux modes d'intervention et cibles des acteurs que nous avons étudiés, on constate que l'Etat occupe une place de choix. Cela s'explique en grande partie par le fait que le changement climatique est un sujet récent dans les agenda diplomatiques, avec une institutionnalisation progressive mais encore incomplète des principales normes qui structurent le régime, mais aussi parce que le champ de la politique environnementale reste structurellement centré autour de la puissance publique.

A. Historique de la question climatique en politique internationale

Pour mieux situer notre travail, il est important de revenir rapidement sur l'histoire du réchauffement climatique dans les relations internationales. Cela a pour objectif de permettre de comprendre dans quel univers et dans quel contexte interviennent les acteurs non-gouvernementaux. Nous tentons, en découpant cette histoire en quatre grandes périodes, de caractériser les principales dynamiques à l'œuvre sur la scène internationale :

- De Stockholm à Rio (1972-1992)
- De Rio à Marrakech (1992-2001)
- L'ère Kyoto (2001-2005)
- L'après Kyoto ?

1. De Stockholm à Rio (1972-1992)

La mise en évidence du principe du réchauffement climatique lié à l'homme est bien antérieure à la diplomatie environnementale. On la doit à plusieurs scientifiques s'intéressant à la composition de l'atmosphère²⁴. À la fin du XIX^e siècle, le suédois Svante Arrhenius suggère que les activités humaines pourraient modifier l'effet de serre et provoquer un réchauffement du climat. Et si la Conférence de Stockholm sur l'Environnement Humain, en 1972, évoque ces questions, parce qu'elle est mise en avant par des scientifiques qui disposent d'outils de plus en plus perfectionnés pour modéliser le climat du globe, ce n'est qu'à la fin des années soixante-dix que la question du réchauffement climatique devient un enjeu international.

Les organisations scientifiques, comme l'Organisation Internationale de la Météo, et le International Council of Scientific Unions sont à l'origine du traitement politique de la

²⁴ Charles, Lionel (2006), Perspective sur l'histoire de la météorologie et de la climatologie, Ecologie & Politique, Réchauffement climatique, de la recherche à l'engagement n°33, Syllepse, Paris.

question climatique. Cette approche « top down », est assez originale dans la diplomatie environnementale, où ce sont généralement des problèmes spécifiques qui amènent une résolution bi ou multilatérale des problèmes. Mais ici, la communauté scientifique, en travaillant de façon rapprochée avec certaines institutions environnementales, développe un travail qui conduira, après une série de réunions, à la création du GIEC, en 1988 et 1989. En dix ans, entre le cycle de conférences de Villach, en Autriche, où les scientifiques jettent les premières bases de ce que seront les rapports du GIEC, et 1990, au moment où se discute l'agenda de la Conférence de Rio, qui doit permettre de faire un point, vingt ans après sur les réponses de la communauté internationale en matière d'environnement, le changement climatique devient une problématique majeure. Médiatisé par des ONG qui tissent des liens étroits avec certains savants, et intéressant de plus en plus les décideurs politiques, à un moment où les questions d'environnement « explosent » dans les relations internationales, le réchauffement est l'un des enjeux majeurs du Sommet de la Terre, au point qu'on lui consacre une des trois grandes conventions de Rio, avec celle sur la biodiversité, et celle sur la désertification.

Le changement climatique devient donc, en quelques années un sujet majeur en politique internationale de l'environnement. Ce phénomène est catalysé par un développement de la modélisation en climatologie qui permet une analyse plus fine du phénomène, de ses causes comme de ses conséquences. La publication, en 1990 du Premier Rapport du GIEC vient clore ce premier cycle, en recommandant, un passage à l'action du politique.

2. De Rio à Marrakech (1992-2001)

La Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC), signée en 1992 à Rio, et qui entre en vigueur en 1994 fixe comme objectif la stabilisation des émissions de gaz à effet de serre, à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Très vite, avec notamment la publication successive, en 1992 d'un supplément au premier rapport de synthèse, puis en 1995 du deuxième rapport de synthèse, dont les éléments sont connus dès 1994, les acteurs de la lutte contre le réchauffement de la planète se rendent compte de la nécessité d'aller plus loin que les objectifs fixés par la Convention. C'était aussi la demande des principales ONG, qui dès 1992, demandaient des réductions significatives des émissions de GES pour les pays industrialisés.

La Conférence des Parties de Berlin, en 1994, aboutit donc à une décision connue sous le nom de « Mandat de Berlin²⁵ ». Ce texte prévoit le lancement d'un cycle de

²⁵ UNFCCC (1995), Rapport de la Conférence des Parties sur sa première sessions, FCCC/CP/1995/7/Add.1

négociations pour rendre plus adéquate l'action de la communauté internationale au vu des dernières données scientifiques disponibles. Après un intense cycle de rencontres internationales entre 1995 et 1997, ce mandat de Berlin débouche sur l'élaboration d'un Protocole, dont les dispositions seront discutées en profondeur à Kyoto, à la troisième Conférence des Parties.

Le Protocole de Kyoto prévoit plusieurs séries de politiques visant à atteindre l'objectif ultime de la CCNUCC. Parmi les dispositions les plus importantes on retrouve l'engagement des pays industrialisés, dit Pays de l'Annexe I, à réduire leurs émissions d'au moins cinq pourcent par rapport à leur niveau de 1990 sur la période d'engagement qui s'étend de 2008 à 2012. Cet objectif, alors considéré comme ambitieux, est complété par un dispositif établissant des mécanismes de flexibilités, pour permettre d'atteindre les réductions d'émissions à un coût supportable. Ces mécanismes sont au nombre de trois. Il s'agit du mécanisme de développement propre (MDP), de la mise en œuvre conjointe (MOC), et de l'établissement d'un marché international du carbone²⁶. Enfin, le Protocole de Kyoto prévoit des mécanismes financiers, dont le Fonds pour l'Adaptation, afin de permettre un transfert financier entre le Nord et le Sud.

Comme le rappelle le Secrétariat de la Convention Cadre, *la complexité des négociations laissa un nombre considérable de points à régler et ce, même après l'adoption du Protocole de Kyoto. Le Protocole a ébauché les principaux traits de ses "mécanismes" de son système de respect des engagements. Mais, il n'a, par exemple, pas étayé les importantes règles pour les rendre opérationnels. Bien que 84 pays aient signé le Protocole, indiquant ainsi leur intention de le ratifier, beaucoup hésitèrent à franchir le pas de le faire entrer en vigueur avant d'avoir un clair aperçu du règlement du traité. Un nouveau cycle de négociations fut donc lancé en vue d'ébaucher le règlement du Protocole de Kyoto, lequel fut mené parallèlement aux négociations des sujets en cours dans le cadre de la Convention*²⁷.

Ce sont donc des négociations techniques qui sont lancées rapidement après l'accord trouvé à Kyoto. Cette phase va durer jusqu'en 2001, avec un accord global qui est trouvé à Marrakech. Elle consiste en l'élaboration d'une série de règles et de procédures pour rendre opérationnelles les principales décisions du Protocole, et notamment le mécanisme pour un développement propre. Cette phase de négociations est caractérisée par un rythme de rencontre soutenu, et des tensions fortes qui s'expriment. L'échec de la Haye, en 2000, est par exemple très révélateur de l'importance de ces négociations techniques et de la cristallisation des positions qu'elles impliquent²⁸.

²⁶ GRUBB M. et al, 1999, *The Kyoto protocol - A guide and assessment*, The Royal Institute of International Affairs, London.

²⁷ http://unfccc.int/portal_francophone/essential_background/kyoto_protocol/items/3274.php

²⁸ Hourcade, Jean Charles, 2002, Dans le labyrinthe de verre. La négociation sur l'effet de serre, Critique Internationale n°15, Presses de Science Po, Paris.

C'est dans ce cycle de négociations, de Rio à Marrakech que les acteurs non-gouvernementaux, et en particulier les ONG, les acteurs économiques, et les think tank non-gouvernementaux investissent massivement la diplomatie climatique. Comme nous l'avons souligné, nous sommes dans un traitement « par le haut » (top down) de la question climatique, ce qui a pour avantage d'unifier les lieux de décisions, et les espaces de négociations. Cela facilite grandement la tâche des acteurs non-gouvernementaux, dont les cibles sont relativement faciles à identifier.

3. L'ère Kyoto (2001-2005)

La période retenue dans le cadre de ce travail de recherche correspond à la cristallisation du régime onusien. Nous l'appelons l'ère de Kyoto, car la conclusion d'un accord à Marrakech ouvre la voie à une large ratification de cet accord. Malgré le retrait des Etats-Unis, entériné en 2001 par le président Bush, la plupart des Etats choisissent de ratifier le texte. En 2003, il ne manque que la ratification Russe pour que le traité entre en vigueur²⁹. A l'automne 2004, la Russie annonce qu'elle va ratifier le Protocole, ce qui permettra une entrée en vigueur à l'hiver 2005. La Conférence des Parties de Buenos Aires, en décembre 2004 est donc la dernière avant l'entrée en vigueur du Protocole, et celle de Montréal, en décembre 2005, qui est aussi la première Réunion des Parties au Protocole de Kyoto marque la fin de ce cycle, avec le lancement des négociations sur l'après 2012.

L'ère Kyoto est aussi caractérisée par le fort développement, au moins en Europe, de politiques publiques nationales (et communautaires) dans le domaine de la lutte contre l'effet de serre. Si pour beaucoup, c'est le développement du Système Européen d'Echange de Quotas (EU-ETS, pour *European Union Emission Trading Scheme*) qui marque l'entrée dans cette phase, de nombreux programmes nationaux (Plan National de Lutte Contre le Changement Climatique et Plan Climat en France, *Climate Bill* au Royaume Uni, Programme Européen contre le Changement Climatique (PECC) en Europe...) sont aussi développés.

Cette évolution entraîne naturellement les acteurs non-gouvernementaux vers de nouveaux modes d'action. Au-delà de leur intervention dans les grands forums internationaux, les ONG, les entreprises et les think tank se penchent sur ces nouvelles politiques publiques qui affectent directement les comportements des diplomates. En élargissant les cibles institutionnelles, mais aussi en concrétisant les grands accords internationaux, le développement d'une action publique en matière de changement climatique provoque des recompositions fortes dans le monde des acteurs non-gouvernementaux. Le développement des politiques publiques touche en effet de plein fouet

²⁹ Pour que le protocole de Kyôto entre en vigueur, il était nécessaire qu'au moins 55 pays ratifient le traité et que les émissions cumulées des pays l'ayant correspondent au moins à 55 % des émissions de CO2 de 1990. Cette condition fut atteinte le 18 novembre 2004 avec la ratification par la Russie.

les acteurs corporatistes, puisque le système normatif décidé à Kyoto se concrétise. De leur côté, les ONG suivent avec attention le développement de ces instruments complexes, et consacrent une part croissante de leurs ressources financières et humaines à l'influence de ces processus décisionnels. Elles restent cependant très actives sur le plan international, et utilisent le va-et-vient entre les politiques publiques et les négociations pour soutenir la construction et la consolidation du régime de Kyoto. Enfin, pour les think tank et acteurs scientifiques, de nouveaux champs de recherche, plus proches de l'évaluation des politiques publiques s'ouvrent.

4. L'après Kyoto ? (à partir de 2005)

La publication du troisième rapport du GIEC, en 2001, et la confirmation de ses principales orientations par le quatrième rapport, en 2007 viennent rapidement renforcer, une nouvelle fois, l'idée que les objectifs adoptés à Rio puis à Kyoto ne seront pas suffisants. Le GIEC souligne que pour limiter le réchauffement à 2°C par rapport aux niveaux pré-industriels, ce qu'un nombre croissant d'acteurs (ONG comme Etats) considèrent comme nécessaire, il faudra diviser par deux les émissions globales de GES d'ici à 2050, ce qui revient, pour les pays industrialisés, à une division par quatre au même horizon.

De plus, une série de dispositions juridiques du Protocole de Kyoto prévoit le lancement d'une procédure de révision et de négociations pour les périodes d'engagements suivantes. C'est donc à Montréal, fin 2005 qu'est concrètement lancé un nouveau cycle de négociations³⁰. Les objectifs sont bien plus ambitieux que ceux établis par le Mandat de Berlin. Ils impliquent en effet une mutation de nos sociétés, et dans ce sens, tendent à cristalliser un peu plus les positions des acteurs non-gouvernementaux, qui auront à faire face, si les négociations aboutissent, à des niveaux d'ambition qui impliqueront le développement significatif de politiques publiques bien plus structurantes que celles mises en œuvre à l'ère de Kyoto.

L'après Kyoto est aussi une phase caractérisée par un débordement du cadre institutionnel construit autour de Rio et de Kyoto. Cette tendance s'ébauche pendant l'ère Kyoto, mais est renforcée au moment où de grandes institutions internationales, comme le G8, inscrivent cette question au sommet de leur agenda. Dans le contexte de crise énergétique, la question climatique devient donc l'un des grands sujets internationaux, à côté de la question de la sécurité.

Fin 2007, à Bali, la Communauté Internationale s'est mise d'accord pour définir la feuille de route de Bali, qui prévoit un processus de discussion assez comparable, dans la forme, avec celui lancé à Berlin en 1995. À nouveau, deux années de négociations

³⁰ Cycle de négociations certes déjà ébauché à Delhi (2002) et Buenos Aires (2004).

s'engagent, avec pour objectif de donner une suite au Protocole de Kyoto. À la différence près que, contrairement à 1995, le réchauffement climatique est au cœur des agendas diplomatiques. Pour les décideurs politiques, désormais, obtenir un accord sur le réchauffement est un indicateur de la réussite de l'action diplomatique. Pour les acteurs non-gouvernementaux, dont le nombre a explosé ces dernières années, la centralité de la question sur les agendas diplomatiques est à la fois un indicateur de succès pour ceux qui ont cherché, pendant des années, à mobiliser citoyens et décideurs sur ces sujets, mais aussi synonyme d'une nouvelle évolution, puisque les lieux et les acteurs de la diplomatie climatique connaissent de profondes mutations.

B. Le régime climatique, un régime en dentelle

Les deux critères d'analyse des régimes que sont la robustesse (*resiliency*) et l'effectivité (*efficiency*) qui ont servi de cadre d'interprétation au jeu que se livrent les acteurs non-gouvernementaux dans la diplomatie climatique montrent que l'émergence de la question climatique demeure une problématique stato-centrée. Notre étude met en effet en évidence l'existence d'un régime climatique, basé sur le cadre établi par la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique entrée en vigueur en 1994, et son Protocole de Kyoto signé en 1997 et entré en vigueur en 2005, complété par une série d'autres institutions internationales comme le G8 ou les accords bilatéraux (APEC, Asian Pacific Partnership on Energy and Climate Change, etc.). Les lieux de la diplomatie climatique restent donc, sur l'ensemble de la période étudiée, des lieux largement construits par et pour les Etats. Même imparfait, car en voie d'institutionnalisation, le régime climatique demeure un espace où les états sont au centre du jeu, et où les acteurs se situent dans une périphérie plus ou moins éloignée, tentant de tisser des liens entre une sphère décisionnelle assez autonome et leurs revendications.

Pour nous, le régime climatique peut être considéré comme un « régime en dentelle », car il n'a pas les mêmes effets selon les grandes régions du monde, et il ne présente pas les mêmes degrés d'effectivité et de robustesse selon les territoires qu'il affecte. Notre analyse montre en effet que l'ensemble de normes, règles valeurs et institutions qui caractérisent le régime climatique ne modifie pas le comportement des acteurs, et en particulier de la puissance publique de la même façon, selon une série de critères allant de la culture politique à la capacité des acteurs non-gouvernementaux à mobiliser des ressources humaines et financières. Sur certains territoires, états, collectivités territoriales, le degré d'efficacité, qui est en quelque sorte une mesure de la cohérence entre l'action publique et privée et les normes sur lesquelles le régime est basé est très fort, tandis que sur d'autres il est relativement faible.

Des études de cas soulignent que certaines collectivités territoriales³¹ ont rapidement cherché à mettre en cohérence leurs politiques publiques avec les normes du régime, tandis que pour d'autres, le Changement Climatique n'est pas encore une problématique majeure. Il en va de même pour les Etats, puisque le Changement Climatique a conduit à des modifications significatives de l'action publique, notamment dans les trois pays de notre étude de cas³² alors que certains pays industrialisés ont moins évolué.

Le régime climatique peut aussi être considéré comme « en voie d'institutionnalisation ». Les normes, règles, valeurs et institutions qui le composent sont plus ou moins structurantes pour deux composantes essentielles des systèmes politiques que sont le discours politique et les politiques publiques. Notre étude montre en effet que pour ces grandes problématiques internationales comprenant à la fois une dimension morale (ou éthique) et une dimension économique (dans un contexte de globalisation), il faut interroger le va-et-vient permanent entre la qualité du discours et celle des politiques conduites par les acteurs qui tiennent ce discours.

L'étude des normes internationales montre en effet que le processus de socialisation se structure en deux temps. Dans un premier temps, une fois établies les normes dans des forums internationaux, les acteurs concernés par le régime ont tendance à les intégrer dans leurs discours, sans nécessairement modifier leurs comportements. Le gain évident qu'il y a à intégrer dans son discours des normes comme les normes environnementales et celles des droits de l'homme, sans pour autant changer sa manière de faire est fortement lié à la dimension morale des normes. Compte tenu de la faiblesse relative des moyens de contrôle dont dispose la Communauté Internationale pour vérifier le respect des normes, il est souvent plus facile, car moins coûteux économiquement et politiquement³³ de faire évoluer les discours sans modifier les comportements. Dans un second temps, au fur et à mesure que le régime s'impose, que le processus de socialisation suit son cours, les acteurs commencent à modifier leur comportement. Quand une norme est pleinement intégrée, qu'elle est considérée comme allant de soi (*taken for granted*), les acteurs concernés mettent en accord leur comportement avec celle-ci sans en questionner le bien fondé. Le degré d'efficacité du régime est alors maximum.

La période de notre étude est réellement caractérisée par une hausse du degré d'effectivité et de robustesse du régime climatique.

L'effectivité s'accroît, nous l'avons dit, avec la mise en œuvre, à différentes échelles de territoires (local, national et européen) des premières vraies politiques publiques de lutte

³¹ Voir par exemple l'étude de cas sur la ville de Chalon Sur Saône, ou le mémoire de DEA de XXX qui raconte la construction du Plan Climat Territorial de la Ville de Grenoble.

³² Avec, certes, des degrés différents.

³³ Nous (re)posons ici la question centrale de cette étude, à savoir quelles sont les motivations qui sous-tendent les évolutions de comportement. Nous ne rentrerons pas dans le détail ici, puisque ces éléments sont traités dans les 3 rapports présentant les études de cas, et synthétisés dans la conclusion.

contre le réchauffement (PECC, PNLCC, Climate Bill), mais aussi la création d'agences gouvernementales spécialisées (MIES, groupe d'expert du DEFRA, etc.).

Certains éléments restent cependant de l'ordre du discours, comme l'adoption, sur la fin de la période d'étude, d'objectifs de long terme, visant une division par deux des émissions mondiales à l'horizon 2050, et par deux au niveau national. Ces éléments n'ont n'engagent cependant en rien pour les politiques qui les prennent, même dans le cas où, comme en France, il s'inscrivent dans le cadre législatif³⁴.

L'analyse de l'effectivité est donc au centre de notre recherche, dans la mesure où le jeu des acteurs gouvernementaux se situe avant tout, sur la période étudiée, dans cette perspective. Pour les ONG comme pour une partie des experts, la priorité est en effet de contribuer à ce que les normes contenues dans le régime soient de plus en plus structurantes. Pour les entreprises, il s'agit avant tout de s'adapter au développement du régime, en intervenant sur les normes afin d'en garantir la compatibilité avec leur activité, en intégrant aussi certaines de ses valeurs, au moins dans leurs discours, et souvent dans leurs comportements.

Quant à la robustesse, elle est aussi au centre des débats en ce qui concerne la période 2000-2005. Celle-ci commence en effet en 2000 avec l'échec de la Conférence de La Haye, à un moment où, quand les Etats-Unis sortent du processus, on assiste non pas à un effondrement de la régulation internationale, mais à une différenciation profonde de l'impact des normes, règles, principes qui la composent en fonction des espaces politiques. Pendant qu'aux Etats-Unis le débat fait rage sur l'opportunité même de mettre en place des politiques climatiques³⁵, l'Union Européenne devient le laboratoire de politiques climatiques. Cela est profondément structurant pour les acteurs non-gouvernementaux qui s'appliquent alors à tester la robustesse des grands principes pour lesquels ils se sont battus dans les arènes diplomatiques. Les acteurs non-gouvernementaux sont donc contraints de développer de nouvelles formes d'actions, pour faire face à ce nouveau défi, mais aussi parallèlement de continuer à travailler sur les négociations internationales où se précisent les normes techniques et se dessine le futur du régime.

Sur le plan international, les Institutions, principalement celles établies par la Convention Cadre et son Protocole, semblent bénéficier d'un processus incrémental qui contribue à légitimer et à conforter leur statut d'organes de régulation. Au fur et à mesure qu'elles développent leurs actions, soit en produisant des normes techniques, soit en effectuant un travail de fluidification des rapports entre acteurs, elles deviennent ainsi incontournables, et contribuent à cristalliser le régime.

³⁴ Cf. Loi POPE sur l'énergie, qui prévoit une réduction « en moyenne » de 3% par an jusqu'en 2050 et inscrit dans le marbre l'objectif de division par quatre des émissions pour la France, engagement pris par JP Raffarin en 200X, lors d'une réunion du GIEC à Paris.

³⁵ Delbard, O., 2006, Prospérité contre écologie ? L'environnement dans l'Amérique de G. W. Bush, Lignes de Repères, Paris

Si parler de leur remise en cause devient illégitime, la plupart de ces institutions ne sont cependant pas tout à fait stables. C'est par exemple le cas du Comité Exécutif du MDP, institution centrale dans le processus, parce qu'elle travaille à la mise en œuvre d'un des principaux outils des politiques publiques climatiques internationales. Sur la période 2000 à 2005, ce groupe est régulièrement l'objet d'un lobbying intense, de la part principalement des acteurs corporatistes, mais aussi des ONG. Il est en effet un organe de régulation essentiel dans la définition des règles précises qui encadrent le mécanisme de développement propre, puisqu'il travaille à valider les projets qui pourront être « labellisés » MDP, et donc alimenter la bourse internationale du Carbone.

Pour les ONG, comme pour les acteurs corporatistes, cette évolution implique en particulier la réorientation de moyens humains et financiers vers le suivi des politiques publiques, mais aussi de s'intéresser à de nouveaux acteurs, au premier plan desquels on retrouve l'Union Européenne. De nouvelles stratégies émergent, des alliances se créent, se recomposent. C'est sur ces évolutions que portent nos études de cas.

Pour les communautés savantes, les choses sont un peu différentes. Si elles continuent à agir sur le modèle développé auparavant, elles deviennent elles aussi une cible pour les autres acteurs non-gouvernementaux, qui les sollicitent, les mobilisent, et une fois encore, tentent de développer des alliances avec ces acteurs, devenus centraux car ils contrôlent fortement le processus de production et d'émergence des normes. Les communautés savantes développent aussi de nouvelles formes d'expertise, plus proches des besoins définis par les gouvernements, les entreprises et les ONG environnementales dans le domaine de la mise en œuvre des politiques publiques, sans que soient totalement coupés les liens avec les grandes thématiques qui restent présentes sur l'agenda diplomatique.

C. L'environnement en relations internationales : le retour de l'Etat ?

L'étude du rôle des acteurs non-gouvernementaux en relations internationales a généralement pour objet de montrer comment, dans un domaine donné, ONG et entreprises arrivent à se passer de l'Etat, soit en agissant comme des vecteurs de normes, soit parce qu'elles mettent en place des micro-politiques publiques. Les études portant sur le domaine des droits de l'homme, sur le développement économique au Sud, ou encore sur la régulation des rapports commerciaux tendent en effet pratiquement toutes vers la même conclusion : l'Etat, qui faillit dans son rôle, ou qui laisse des vides juridiques exploitables par les acteurs non-gouvernementaux, est mis de côté dans la construction de ce que l'on peut appeler des « micro-régimes ».

Sans entrer dans les détails, les chercheurs reconnaissent ainsi toute une série de rôles aux acteurs non-gouvernementaux :

Les ONG sont parfois des outils de contrôle et de respect des grandes normes internationales, quand elles exercent des pressions sur les Entreprises ou les Etats qui, par exemple, ne respectent pas les droits de l'homme, ou les grands principes environnementaux. Elles sont aussi des opérateurs de politiques publiques, en particulier dans les régions caractérisées par un Etat faible. Quand elles gèrent une réserve naturelle, quand elles définissent et mettent en place un programme de développement dans un pays du Sud où l'Etat ne remplit plus ses fonctions, ou quand elles interviennent sur le plan humanitaire, permettant l'établissement d'un cadre respectant le droit des personnes déplacées ou réfugiées, et quand elles interviennent suite à une catastrophe naturelle ou sanitaire, les ONG sont des acteurs déterminants des politiques publiques, à une échelle variable. Dans la plupart des cas, elles agissent soit en contournant l'Etat, comme le veut la théorie du « sans frontiérisme », soit en substitution de ce dernier.

En ce qui concerne les entreprises, les modes d'intervention sont plus complexes à analyser, car moins visibles, souvent parce qu'interprétés comme moins légitimes. Les acteurs corporatistes contribuent cependant eux aussi à structurer les relations internationales, parce qu'ils jouent le rôle de passeurs de normes, de standards, de technologies, mais aussi de valeurs et de cultures. Ils établissent aussi, par le biais de contrats, des règles qui savent s'affranchir du droit des Etats. Enfin, par leur puissance financière, et la puissance de certaines de leurs actions de lobby, ils peuvent parfois contribuer à structurer des régimes, et définissent largement les règles commerciales.

Dans le domaine de l'environnement, et en particulier en ce qui concerne les problématiques globales, comme la pollution atmosphérique, mais aussi d'autres domaines, comme la protection de l'océan, l'Etat semble cependant rester au centre des dispositifs de régulation.

1. Un processus stato-centré, mais concurrentiel

La construction du régime climatique demeure un processus stato-centré. Nos trois études de cas soulignent en effet que dans les pays sur lesquels a porté notre enquête, c'est autour des décideurs politiques et des administrations responsables de la diplomatie climatique que se structure le jeu des acteurs non-gouvernementaux. Contrairement à d'autres domaines des relations internationales où ils interviennent massivement, en matière de politique environnementale relative aux crises globales, les acteurs non-gouvernementaux n'ont pas la maîtrise de l'agenda. Ils sont certes en capacité d'inscrire des sujets sur l'agenda des Etats, voire d'inscrire un item nouveau, comme ce fut le cas pour le

réchauffement climatique, mais une fois que ces sujets font partie de l'agenda diplomatique, les acteurs non-gouvernementaux n'ont plus réellement la maîtrise du processus de construction de la régulation. Ils peuvent néanmoins jouer le rôle de catalyseur en ce qui concerne des sous-items, c'est-à-dire des sujets qui composent l'agenda. C'est par exemple le cas du processus de définition des règles du MDP où, aussi bien les acteurs corporatistes que les ONG environnementales participent à déterminer les grands sujets de négociation.

Dans les trois pays sur lesquels porte notre étude, et plus généralement dans les grands pays industrialisés, l'agenda diplomatique reste donc dominé par les acteurs gouvernementaux, à savoir les politiques et administrations en charge de ce dossier. En effet, après la phase d'inscription sur l'agenda international de la question climatique, phase dans laquelle les communautés savantes et les ONG ont joué un grand rôle, l'institutionnalisation du processus scientifique, à partir de la conférence de Villach, en 1985³⁶, montre que les Etats ont repris la main.

Le processus de production de normes, à partir d'un savoir scientifique construit par le biais d'une agence, le GIEC, dont le fonctionnement reste très soumis à des processus politiques³⁷ aboutit alors rapidement à faire émerger le besoin d'une régulation internationale dont les premiers jalons seront posés à Rio, où est signée la Convention Cadre qui entrera en vigueur en 1994.

Même si les années quatre-vingt-dix marquent un tournant dans la gouvernance des institutions internationales, avec notamment un renforcement de la participation des acteurs non-gouvernementaux aux grands moments de la diplomatie environnementale que sont les sommets internationaux, on constate que le processus de prise de décision est largement dominé par les administrations environnementales qui, en Europe, se voient confier le suivi de la négociation climatique. Ces administrations, plutôt jeunes, sont cependant moins fermées aux acteurs non-gouvernementaux, et en particulier aux ONG, que les administrations des affaires étrangères, qui au moins en France, ont moins une culture de dialogue avec les organisations de la société civile ou de la sphère économique. Des passerelles existent ainsi entre le monde associatif et les administrations environnementales, puisqu'il n'est pas rare de voir des personnels de l'administration rejoindre les organisations non gouvernementales.

Comprendre pourquoi l'Etat et ses administrations restent au centre du processus n'est pas facile. Plusieurs raisons peuvent ici être esquissées, sans pour autant que nous les développons et en analysons les principales implications.

³⁶ World Climate Programme, 1985, Report of the International Conference on the Assessment of the role of carbon dioxide and of other greenhouse gases in climate variations and associated impacts, WMO publications, Genève.

³⁷ Knut H. Alfsen and Tora Skodvin, 1998, The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) and scientific consensus: How scientists come to say what they say about climate change, CICERO Policy Note 1998:3

Au-delà du processus d'engrenage, il nous semble évident que si l'Etat reste au centre du jeu de la diplomatie climatique, c'est avant tout du fait de l'importance de la question qui, à une forte capacité à perturber, à moyen terme, les rapports internationaux. Le changement climatique, en tant que crise globale, constitue en effet une menace pour la sécurité du système international, dans la mesure où les impacts du réchauffement ont le potentiel d'affecter fortement les différentes sphères de l'activité humaine à la surface du globe. Crises sanitaires ou alimentaires, déplacements massifs de population en raison de bouleversements permanents des écosystèmes mais aussi d'événements climatiques extrêmes, accroissement des tensions autour des réserves hydriques, l'éventail des impacts potentiels du réchauffement est potentiellement lourd, et touche à l'ensemble des activités déjà gérées par le système des Nations Unies, menaçant à de nombreux égards la sécurité du système international³⁸.

Les causes, mêmes partiellement encore inconnues ou mal évaluées appellent donc une régulation qui ne semble pouvoir que passer par l'Etat. Cela est encore plus vrai si l'on regarde le contenu des politiques publiques proposées par les communautés épistémiques, qui appellent toutes une forte intervention de l'Etat. Les scénarios de référence développés par le GIEC³⁹ et par les grands laboratoires d'économie montrent tous que les évolutions « au fil de l'eau » conduisent à un accroissement des émissions de GES, et menacent la stabilité du système climatique. En intégrant des mesures « volontaristes », les émissions peuvent cependant être maîtrisées, et le climat stabilisé à un niveau acceptable par la communauté internationale.

Les différents acteurs intègrent donc comme une donnée stable qu'une intervention des pouvoirs publics est nécessaire pour conduire à une résolution du problème acceptable par tous. Cela est d'autant plus vrai que la diplomatie climatique vise à résoudre un problème qui, parce qu'il ne connaît pas de frontière, appelle une réponse multilatérale. Cela est important, dans la mesure où la scène internationale a le potentiel de devenir un espace où les pays, les populations victimes des effets du réchauffement, qui ne sont pas nécessairement celles qui ont contribué à bousculer le système climatique, interpellent les principaux émetteurs de GES, en demandant, au nom du principe « Pollueur Payeur », des réparations.

L'Etat apparaît donc comme la seule entité ayant la capacité de structurer une réponse cohérente et globale à la question climatique. Cela est plus ou moins accepté par l'ensemble des autres acteurs. Les ONG, dans leur immense majorité, cherchent à renforcer le rôle de l'Etat, à lui fixer, par le biais des institutions internationales, des cadres bornant son

³⁸ German Advisory Council on Global Change, 2007, *World in Transition – Climate Change as a Security Risk*, Earthscan, London

³⁹ GIEC, 2001, *Bilan 2001 des Changements Climatique, Rapport de Synthèse*, pl-58, GIEC, Genève.

comportement, mais, pratiquement en aucun cas à le contourner. De leur côté, les acteurs corporatistes ont sans doute plus de mal à accepter l'intervention de l'Etat, certains d'entre eux faisant valoir que le marché a lui aussi la capacité de gérer et d'internaliser les externalités négatives. La période de notre étude se caractérise cependant par un engagement croissant des acteurs économiques vers les décideurs politiques, en leur demandant de garantir quelques grands principes comme la stabilité du cadre juridique, en se gardant de chercher à mettre, en Europe du moins, l'Etat hors-jeu.

L'action des acteurs non-gouvernementaux est donc essentiellement construite avec pour objectif d'exercer de l'influence sur les décideurs, au premier rang desquels on retrouve bien entendu les fonctionnaires des administrations environnementales. Avec l'émergence d'une bureaucratie Bruxelloise intervenant de plus en plus dans les négociations environnementales, et paradoxalement plus ouverte aux acteurs non-gouvernementaux, le rôle des structures gouvernementales ne fait que se renforcer.

Les cibles sont donc clairement les décideurs politiques, à la fois pour les acteurs corporatistes et les militants environnementaux. Les objectifs, quant à eux, sont plus complexes. Car les acteurs non-gouvernementaux évoluent dans des systèmes politiques complexes, fondés sur plusieurs niveaux ayant chacun une place qui lui est propre dans le processus décisionnel. Les ONG environnementales, tout comme les acteurs économiques, et dans une moindre mesure les communautés savantes, ont en effet tous ou presque acquis une dimension internationale, soit parce qu'ils ont développé un modèle de filiales ou de labellisation⁴⁰, soit parce qu'ils appartiennent à des réseaux servant à faire valoir leurs intérêts. Leurs interventions ne se situent donc pas uniquement à l'échelle nationale. Il est en effet souvent bien plus intéressant d'utiliser les opportunités qu'offrent les différents échelons du processus décisionnel, surtout quand ceux-ci présentent un degré assez fort de cloisonnement entre eux.

Dans ce contexte, même si le processus de prise de décision reste stato-centré, il n'est pas monolithique. D'abord, parce qu'il existe une concurrence, plus ou moins exacerbée, entre les différentes administrations qui sont intégrées au processus de prise de décision.

2. Culture politique et intervention des acteurs non-gouvernementaux

Dans les trois pays qui retiennent notre attention, ce sont donc les administrations environnementales qui ont la main sur les négociations internationales et communautaires.

⁴⁰ Ce modèle vaut aussi bien pour les ONG que pour le monde de l'entreprise, puisque les « charity » anglo-saxonnes ont développée, dans les différents pays, des bureaux, où ont labellisé des groupes pré-existants, un peu comme le font les entreprises.

Elles sont cependant en compétition d'une part avec les acteurs traditionnels de la diplomatie que sont les ministères des affaires étrangères, et d'autre part avec les administrations économiques, qui jouent un rôle croissant, à partir du moment où la régulation internationale fixe des normes qui s'imposent sur la sphère économique. On retrouve dans les allées bBruxelloises la même séparation entre les différentes administrations, surtout au niveau de la Commission. A l'échelle internationale, l'apparition d'un corps de hauts fonctionnaires, relativement autonomes, et porteurs de valeurs et d'une culture différentes, ajoute de la complexité au système décisionnel. Nous sommes donc en présence d'un système de prise de décision complexe et multi-acteurs. L'intervention des acteurs gouvernementaux peut être très différente selon le type de structures gouvernementales auxquelles ils s'adressent. Les stratégies qu'ils développent peuvent donc chercher à jouer de cette compétition entre les différentes administrations. Les acteurs non-gouvernementaux jouent donc de ce potentiel de concurrence qui existe entre les principales strates de la diplomatie climatique.

Le rôle joué par les acteurs gouvernementaux est donc variable selon les échelles d'intervention. Il l'est aussi en fonction de ce que l'on peut appeler « la culture politique » des pays dans lesquels ils interviennent. C'est là l'un des principaux apports de notre projet de recherche, dans la mesure où en questionnant la construction de la décision politique dans trois pays, et dans l'espace communautaire, nous cherchons à comprendre en quoi diffère la réception par les décideurs politiques, des messages produits par les acteurs non-gouvernementaux.

Il est très clair que les acteurs non-gouvernementaux n'ont pas le même impact dans les différents pays que nous étudions. Le degré d'ouverture des administrations n'est pas le même selon les pays, et est encore différent au niveau communautaire. Cette question demeure délicate, dans la mesure où il est difficile d'exprimer cela sans une étude approfondie des processus culturels qui déterminent le degré d'ouverture d'une administration ou d'un gouvernement. Notre étude se limite donc, à partir des différents éléments fournis par les enquêtes de terrain, à mettre en évidence des degrés d'ouverture propres à chacun des pays étudiés.

Acteurs étatiques et non étatiques dans la politique climatique

*Une analyse comparée des acteurs et des expertises multiples dans les
processus décisionnels de la diplomatie climatique en France, en
Grande-Bretagne et en Allemagne*

Les organisations non gouvernementales environnementales (ONGE)

Marie Christine Kessler
Benoit Faraco
Raphaëlle Gauthier
Emmanuelle Mühlenhöver

RAPPORT FINAL
JANVIER 2008
*Programme Gestion et Impact
du Changement Climatique*
CONVENTION 0410C0031
ADEME / CNRS, CERSA

I. LE DROIT A PARTICIPATION DES ACTEURS NON-GOUVERNEMENTAUX : ENTRE FORMEL ET INFORMEL.....	6
1. LA PLACE DES ONG EN ECOPOLITIQUE INTERNATIONALE.....	6
2. LE DROIT A LA PARTICIPATION DES ONG SELON LA CCNUCC	10
3. LE ROLE DE FACILITATEUR DU SECRETARIAT PERMANENT.....	12
4. VERS LA CONSECRATION D'UNE PARTICIPATION « EFFECTIVE » DES ONG.....	14
5. LES LIMITES DE L'IMPLICATION DES ONG.....	16
II. UNE CONSTELLATION D'ONG ENVIRONNEMENT (ONGE)	20
1. DU GLOBAL AU LOCAL : UNE TYPOLOGIE	20
1.1. <i>Un panorama des ONG Environnement (ONGE) internationales.....</i>	<i>20</i>
1.2. <i>Les ONG nationales et leur diversité de profils.....</i>	<i>29</i>
2. LE CAS PARTICULIER DES ONG ALLEMANDES, BRITANNIQUES ET FRANÇAISES : ENTRE SIMILITUDES ET DIFFERENCES.....	33
2.1. <i>Les ONG allemandes.....</i>	<i>33</i>
2.2. <i>Les ONG britanniques.....</i>	<i>36</i>
2.3. <i>Les ONG françaises.....</i>	<i>42</i>
III. UNE ORGANISATION INTERNE A GEOMETRIE VARIABLE.....	49
1. LES ATOUTS ORGANISATIONNELS DES ONG DU CAN INTERNATIONAL.....	49
1.1. <i>L'atout de la fluidité relationnelle.....</i>	<i>49</i>
1.2. <i>L'atout de l'expertise : les avantages de la « globalisation ».....</i>	<i>52</i>
1.3. <i>L'atout de la présence.....</i>	<i>533</i>
2. DES DISPARITES INTERNES PERSISTANTES	56
2.1. <i>Entre grandes et petites ONGE.....</i>	<i>566</i>
2.2. <i>Entre ONGE anglo-saxonnes et françaises : Une différence culturelle fondamentale ?.....</i>	<i>588</i>
IV. LES STRATEGIES ENTRE 2000-2005	72
1. LES LIEUX DE LA DECISION DE LA DIPLOMATIE CLIMATIQUE VUS PAR LES ONGE.....	72
1.1. <i>Au national et communautaire : des cibles bien identifiées ?.....</i>	<i>73</i>
1.2. <i>Au niveau international : des « lieux mouvants ».....</i>	<i>78</i>
2. DES STRATEGIES MULTIPLES, DIRECTES, INDIRECTES ET INTERCONNECTEES.....	79
2.1. <i>Les cibles prioritaires : L'Etat et ses services.....</i>	<i>80</i>
2.2. <i>Les cibles « intermédiées ».....</i>	<i>85</i>
V. LES RESULTATS	95
1. LA PERCEPTION DES ONGE DE LEURS SUCCES	95
2. L'EMERGENCE D'UNE PRESSION POLITIQUE	100
VI. CONCLUSIONS SUR LES ONGE.....	106

L'appréhension de l'investissement, des stratégies et des rôles des organisations non gouvernementales (ONG) allemandes, britanniques et françaises dans les processus décisionnels de la diplomatie climatique sur la période 2000-2005 implique d'étudier au préalable la manière dont ces acteurs se sont vus reconnaître un droit à participer aux négociations de la Convention-cadre des Nations Unies sur le Changement climatique (CCNUCC). Cette étude préalable vaut pour l'ensemble des ONG reconnues par les institutions de la CCNUCC, c'est-à-dire, et au-delà des associations qui nous intéressent dans ce chapitre, celles représentant les milieux professionnels et industriels (*BINGO*), les administrations locales et autorités municipales (*LGMA*), les populations autochtones (*IPO*) et enfin, celles spécialisées dans la recherche indépendante (*RINGO*)¹.

Un rapide retour sur l'histoire de l'évolution du régime international institué par la CCNUCC depuis 1992 permet d'identifier deux de ses caractéristiques qui auront de nombreuses conséquences sur la mobilisation des acteurs impliqués dans son suivi par la suite (2000-2005 inclus).

La première est que la problématique des changements climatiques anthropiques fut initialement suivie par peu d'acteurs, qu'ils soient gouvernementaux ou pas. Au début des années 90, peu d'individus étaient à même de suivre et comprendre les enjeux découlant de cette nouvelle diplomatie environnementale, du fait de la nouveauté du sujet et de sa complexité.

Lors des premières Conférences des Parties (CdP), seul un relativement petit groupe d'experts fut mobilisé par la problématique. En analysant le bilan de la participation de tous les acteurs (média inclus) au processus onusien entre 1995-2004, on constate que les deux premières CdP furent les conférences où il y eut le moins de participants. La première CdP (Berlin) compta moins de 4000 personnes enregistrées (dont 979 représentants d'ONG²) et la deuxième CdP (Genève), moins de 2000 (dont 533 représentants d'ONG)³. Cette communauté se composait alors essentiellement d'experts gouvernementaux (rattachés aux

¹ Voir Décision FCCC/INFORMAL/73, Collectifs d'organisations non gouvernementales dotées du statut d'observateur, http://unfccc.int/resource/ngo/const_fr.pdf

² Individus qui représentaient les 165 ONG enregistrées devant le Secrétariat de la CCNUCC (comprenant les associations d'environnement, d'industriels, et des centres de recherches).

³ Voir http://unfccc.int/files/parties_and_observers/ngo/application/pdf/2005_ngo_participation_black.pdf, ainsi que le graphique, dans *The first 10 years - an overview of actions taken during the past decade to combat climate change and mitigate its adverse effects*, 2004, UNFCCC publication, p.82.

ministères de l'Environnement pour la plupart), et de plus ou moins un quart d'observateurs non gouvernementaux issus des milieux scientifiques, industriels ou environnementaux.

On assista ainsi et dès le début à la constitution d'une petite nébuleuse d'initiés, impliquée dans cette diplomatie climatique, alors même que les questions soulevées par le Changement climatique anthropique sont par nature trans-sectorielles, et intéressent le plus grand nombre. Ce paradoxe initial sur la mobilisation des acteurs aura une conséquence directe sur la manière dont le droit à participer à ces négociations sera interprété. Animé par la volonté constante d'élargir le cercle d'initiés à un plus grand nombre d'acteurs, le Secrétariat permanent de la CCNUCC, chargé des affaires courantes dudit régime, jouera un rôle proactif afin de promouvoir une ouverture largement comprise au sein de ses institutions. Une telle disposition bénéficiera aux ONG, dans les limites du droit public international.

La deuxième caractéristique fondamentale de la mobilisation politique relative au changement climatique anthropique est qu'elle fut d'abord traitée au niveau international, avant d'être abordée au niveau national. Autrement dit, c'est par une approche du haut vers le bas (*Top-down approach*) que les données du problème furent posées. Cette approche aura de nombreuses répercussions sur la manière dont les acteurs, gouvernementaux ou non, ont appréhendé la gestion du phénomène.

Concernant les ONG, cela impactera leur gouvernance et leur mode de fonctionnement: tablant avant tout sur un suivi par l'international, ce furent d'abord les ONG d'envergure internationale qui se mobilisèrent sur le sujet, et ce, dès 1989. Elles aussi initialement peu nombreuses, elles s'organisèrent autour d'une plateforme internationale et européenne, le *Climate Action Network* (CAN International et CAN Europe) afin d'optimiser leurs capacités à suivre lesdites négociations et à les influencer.

Par conséquent, l'étude de la manière dont les ONG allemandes⁴, britanniques⁵ et françaises⁶ ont abordé cette diplomatie nous conduira à nous pencher en parallèle sur la façon dont ces dernières ont travaillé avec les représentants des bureaux internationaux et bruxellois des ONGE mondiales⁷, membres du CAN, pour construire leurs expertises et

⁴ En Allemagne, cinq ONG ont été interrogées, comprenant les antennes nationales des trois grandes ONG internationales précitées (WWF, Greenpeace, et le BUND (Friends of the Earth)) et deux ONG qui ont le double profil « environnement » et « développement ». Au total, sept représentants associatifs ont été sondés.

⁵ En Grande-Bretagne, sur sept ONG interrogées, cinq avaient un profil « environnement » (dont les antennes nationales du WWF, de Greenpeace, et de Friends of the Earth), et deux un profil d'ONG de développement. Au total, neuf représentants associatifs ont été sondés.

⁶ En France, neuf ONG ont été interviewées, dont six ONG d'environnement, parmi lesquelles figurent les antennes nationales des trois grandes ONG internationales (WWF, Greenpeace, et les Amis de la Terre (Friends of the Earth)) et trois ONG de développement. Au total, douze représentants associatifs ont été sondés.

⁷ Au titre des ONGE d'envergure mondiale, quatre représentants de la section « climat » du WWF International, de Greenpeace International, et de Friends of the Earth International ont été interrogés.

développer des stratégies de lobbying directes, indirectes et intermédiées vis-à-vis de leurs décideurs nationaux.

Cela nous permettra *in fine* d'apporter quelques éclairages sur la perception que ces ONG européennes ont de leurs rôles et de leurs succès à influencer la diplomatie climatique au cours de la période 2000-2005. Ceci, de manière à mettre en exergue les spécificités des associations françaises, en distinguant ce qui est commun aux trajectoires de ces pays européens et ce qui est propre au cas national.

I. Le droit à participation des acteurs non-gouvernementaux : entre formel et informel

La question- de portée générale- de l'accès des acteurs non-gouvernementaux au processus de la CCNUCC est directement liée à la manière dont les Etats Parties à la Convention et son Secrétariat permanent entendirent gérer leur admission et leur participation.

Une analyse croisée entre les conditions légales et l'observation de la pratique de cette participation nous mènera à découvrir le travail de facilitateur qu'un des organes de la CCNUCC, le Secrétariat permanent, a joué afin de permettre une participation dite « effective » de cette catégorie d'acteurs dans les négociations, sous certaines limites.

1. La place des ONG en écopolitique internationale

La définition des ONG reste, en politique internationale générale, assez floue : « *par ONG, on entend des organisations dont les membres ne sont pas des Etats* ». ⁸ Et aussi frustrante soit-elle, cette définition se doit d'être suffisamment souple pour pouvoir s'adapter aux multiples formes que ces entités peuvent prendre. ⁹ Si l'on en croit Princen et Finger, elles bénéficient d'une position clé en politique internationale grâce à leur pluricéphalité et leur extrême mobilité. Une de leurs fonctions principales est d'amener les problèmes d'environnement sur l'agenda international : passant rapidement d'un registre d'action « activiste » local à un registre d'action « diplomatique » global, elles seraient à même de susciter l'attention des décideurs sur des problèmes qui autrement ne seraient pas portés à l'agenda international. ¹⁰ Mais avant d'étayer cette affirmation, poussons la typologie un peu plus avant.

En général, deux grands groupes d'ONG environnementales sont distingués en relations internationales : les ONG 'conservationnistes' et les ONG 'activistes'. Pour les besoins de la présente analyse, nous leur adjoindrons une troisième catégorie, que nous qualifierons d'ONG 'scientifiques'. ¹¹ La distinction entre ces trois groupes permet de distinguer les organisations dont la fonction première est la protection des espèces et des espaces naturels (ONG conservationnistes), de celles pour qui la contestation par des voies politiques ou médiatiques est le but (ONG activistes) ; de celles, enfin, qui ont pour fonction

⁸ Source : Le Prestre, op. cit. (1997 :120).

⁹ A titre indicatif, dans le seul domaine de l'environnement et du développement durable, l'Agenda 21 de l'ONU ne définit pas moins de neuf catégories d'ONG. Voir Le Prestre, op. cit. (1997 : 120).

¹⁰ Voir Matthias Princen et Thomas Finger, *Environmental NGOs in world politics. Linking the local and the global*, Routledge, London, 1994.

¹¹ Le recensement des groupes les plus actifs dans la contestation antinucléaire américaine s'est principalement appuyé sur une analyse de la presse, sur un recensement fait par moteur de recherche Internet et sur les listes établies par Francis Fagnani et Alexandre Nicolon (eds.), *Nucléopolis*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 1979 (pp. 501 sqq.) et Jerome Price, *The Antinuclear Movement*, 1990 (pp. 37 sqq).

première de proposer une 'contre-expertise' indépendante (ONG scientifiques). Même si les frontières entre les trois catégories sont loin d'être étanches,¹² cette distinction reste opératoire parce que le degré d'intervention et les modes d'action des trois types d'acteurs diffèrent sensiblement. Il semble donc utile de pouvoir recourir à une telle typologie, aussi sommaire soit-elle, pour analyser l'implication des différents acteurs associatifs. Comme nous le verrons plus bas, dans le domaine du climat international, ce sont surtout des acteurs « activistes » qui sont impliqués.

Ces associations de la 'seconde génération', apparues à la fin des années 1960 et au début des années 1970, se sont nettement plus impliquées dans les questions climatiques internationales – presque par définition pourrait-on dire. En effet, une grande partie de ces ONG a pour principale caractéristique d'être engagée dans la plupart des problèmes environnementaux globaux. De plus les ONG activistes s'engagent sur les thèmes de controverses contemporains : elles se sont donc intéressées à la question climatique assez vite après son apparition à l'agenda politique global. *Les grandes ONG transnationales* (ou OING) se sont fait une spécialité de mettre sur agenda les grands problèmes d'environnement globaux. Nombre d'entre elles ont développé une position sur les grands dossiers internationaux contemporains tels que la biodiversité, la protection des espèces en voie de disparition, la désertification et l'effet de serre. Pour atteindre leur but et servir leur cause, elles ont élaboré – ou adopté – des stratégies d'intervention pour se faire entendre à la fois au niveau international et au niveau multilatéral. Ces stratégies comprennent le lobbying ; le « happening » et la manifestation dans les enceintes de négociation ; la campagne médiatique avant, pendant et après un sommet ; la pétition par courrier ou par Internet... Certaines disposent également de « cellules internationales » spécifiquement en charge des grands problèmes environnementaux transnationaux (comme le climat, la biodiversité,...). Ces acteurs sont, pour la plupart, connus du grand public : il s'agit de « grandes ONG » transnationales comme *Greenpeace*, le *WWF*, les *Amis de la Terre*... Elles trouvent généralement une grande partie de leur support aux Etats-Unis et dans les pays anglo-saxons, mais tendent également à être représentés en France et dans les autres pays européens, voire à s'étendre de plus en plus dans les pays en voie de développement et les économies en transition.

12 Il arrive que des ONG 'activistes' créent en leur sein des branches scientifiques pour asseoir leur légitimité (c'est par exemple le cas de Greenpeace) ; tout comme certaines ONG dont la fonction première est la défense d'espèces menacées se tournent vers des thèmes de campagne bien plus généraux (c'est le cas de WWF, qui a même changé de nom pour marquer son évolution, ou encore du réseau d'ONG France-Nature-Environnement, qui est passée du « conservationnisme » à l'« environnementalisme »). Inversement, il arrive que les ONG scientifiques montent elles-mêmes au créneau pour faire valoir leurs découvertes de manière « activiste » (c'est parfois le cas de l'association américaine Union of Concerned Scientists ou de la CRIL-Rad française) tout comme il arrive que les ONG activistes défendent des espèces en voie de disparition (c'est encore le cas de Greenpeace avec sa campagne sur les dauphins et les baleines)

On peut dire d'emblée que c'est surtout au sein de ces « grandes » ONG transnationales qu'il faut chercher les acteurs environnementaux les plus susceptibles d'intervenir dans les politiques étrangères climatiques ; car, comme nous le verrons plus bas, leur 'section internationale' a précisément pour vocation de suivre, de gérer et d'intervenir dans les dossiers internationaux. Comme dans d'autres grands dossiers, cela fait d'elles les ONG les plus susceptibles d'intervenir dans le processus décisionnel de politique étrangère qui nous intéresse : elles ont un intérêt pour les dossiers internationaux que des ONG nationales n'ont pas nécessairement, ainsi que la capacité structurelle d'intervenir concomitamment aux niveaux décisionnels internes et externes (Mühlenhöver, 2001). Mais en dépit de leur prédominance, ces grandes ONG transnationales ne sont pourtant pas les seuls acteurs associatifs « activistes » à apparaître à l'horizon international : d'autres ONG activistes d'envergure nationale apparaissent ponctuellement dans le cadre des politiques climatiques. A côté de ces trois groupes d'ONG interviennent évidemment une multitude d'autres acteurs associatifs qui s'opposent au réchauffement climatique dans les trois pays qui nous intéressent, mais de manière plus ponctuelle.

De manière générale, dans son ouvrage consacré à 'Ecopolitique internationale', Philippe Le Prestre affirme que les organisations de défense de l'environnement « *sont traditionnellement actives dans la génération de demandes et la mise à l'ordre du jour* » de politique étrangère.¹³ Les analyses de Matthias Princen et Thomas Finger sur la place des ONG environnementales dans les politiques internationales vont dans le même sens : elles montrent que les acteurs associatifs se sont imposés petit à petit dans la sphère internationale grâce à leur capacité de plus en plus professionnelle à lier « l'infiniment petit » à « l'infiniment grand », créant ainsi une nouvelle « niche diplomatique » qu'elles seules sont susceptibles d'occuper à l'intersection du local et du global.¹⁴ Du côté français, l'analyse livrée par Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts sur les nouveaux acteurs des relations internationales confirme cette analyse, montrant que les associations non gouvernementales de l'environnement ont accru leur capacité à influencer le jeu multilatéral, à l'instar de l'évolution des acteurs non-gouvernementaux de la société civile dans d'autres champs politiques (humanitaires, religieux, culturels, ...).¹⁵

¹³ Voir Philippe Le Prestre, Ecopolitique internationale, Guérin Universitaire, Montréal, 1997, p. 124.

¹⁴ Voir Matthias Princen et Thomas Finger, Environmental NGOs in world politics. Linking the local and the global, Routledge, London, 1994. A propos du rôle des ONG à l'ONU, on pourra également consulter l'article d'E. Riddell-Dixon, "Social movements and the United Nations", *International Social Science Journal*, n°144, juin 1995, ou encore les travaux de Willetts, notamment : P. Willetts, Pressure groups in the global system : the transnational relations of issue-oriented NGOs, Pinter, Londres, 1982, ou, du même auteur, The conscience of the world. The influence of NGOs in the UN system, Hurst & Co., Londres, 1996.

¹⁵ Voir Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, Le retournement du monde, Presses de la FNSP, Dalloz, Paris, 3ème ed.1999. Pour l'ascension des acteurs non-gouvernementaux (ONG, réseaux, ...) dans d'autres domaines des relations internationales, voir notamment : Frédéric Charillon, La politique étrangère à l'épreuve du transnational, Une étude des diplomaties française et britannique dans la guerre du Golfe, L'Harmattan, Collection Logiques Politiques, Paris, 1999 ; Peter

La plupart des ouvrages expliquent cette arrivée progressive des associations transnationales dans le jeu international par un accès de plus en plus privilégié au processus décisionnel, soit directement auprès des délégations étatiques, soit auprès des Organisations Inter Gouvernementales (OIG) qui gèrent les négociations multilatérales (Le Prestre, 1997 :129).

Au-delà de ces observations générales, on note tout de même que le rôle des ONG dans le processus décisionnel dépend du domaine politique considéré, certains étant par nature plus ouverts que d'autres aux acteurs associatifs (Lindberg, 1982 ; Mühlhoyer, 2003). Pour ce qui est de la politique étrangère, on note en France comme dans d'autres pays européens et nord-américains un effort des gouvernements pour intégrer les ONG au processus décisionnel relatif aux politiques étrangères. Ainsi, en France, le Ministère des Affaires Etrangères a entrepris d'informer et de dialoguer avec les ONG (Kessler, 1999 :440). Le résultat de cet effort est visible, puisqu'on note même l'apparition d'une « Mission de liaison avec les ONG », même si en pratique le résultat est parfois jugé peu probant par les intéressés.¹⁶ Aux Etats-Unis de même, pendant les deux administrations Clinton le processus décisionnel s'est ouvert aux acteurs associatifs, comme en témoigne l'ouverture des différentes institutions en charge des politiques internationales aux acteurs non-gouvernementaux. Cette ouverture est en général assez contingente de l'intérêt politique des pouvoirs publics pour la sphère associative, même si la tendance historique est bien à l'ouverture.

Parallèlement à cette évolution politique favorable aux acteurs associatifs, les administrations occidentales ont également eu tendance à s'intéresser de plus en plus aux thématiques environnementales au cours des années 1990. Ainsi, en France, on note l'apparition de nouveaux services chargés de gérer les politiques environnementales globales, comme la *Mission Interministérielle à l'Effet de Serre* (MIES) ou encore la *Commission Française de Développement Durable* (CFDD).¹⁷ Or, à chaque niveau, les possibilités d'accès des ONG se sont en théorie multipliées. Le RAC affirme ainsi connaître assez bien les membres de la MIES et avoir des contacts rapprochés avec elle.¹⁸ Idem pour

Spiro, « New global communities : nongovernmental organizations in international decision-making institutions », *The Washington Quarterly*, 1995 ; Ariel Colonosmos, « L'acteur en réseau à l'épreuve de l'international », in M.-C. Smouts (ed.), Les nouvelles relations internationales. Pratique et théorie, Presses de Sciences-Po, 1998, pp. 203-226 ;...

¹⁶ Ainsi, un responsable du réseau d'ONG français Réseau-Action-Climat admettait lors d'un entretien personnel « *En général nous n'avons pas de contacts avec le MAE, nous les rencontrons seulement quant il s'agit d'encourager le Ministère à aider financièrement les pays de la francophonie à participer aux négociations climatiques* ». Montreuil, 6.2.2001.

¹⁷ Voir à ce propos l'ouvrage de l'ancien directeur de la CFDD : Christian Brodhag, Les quatre vérités de la planète. Pour une autre civilisation, Editions du Félin, Paris, 1994.

¹⁸ Son coordinateur nous affirmait ainsi : « *Nous connaissons bien la MIES, certains sénateurs nous appellent également.* » Source : Sylvain Godinot, Coordinateur du RAC, communication personnelle, Montreuil, 6.2.2001.

le réseau FNE : son responsable affirme avoir rencontré au moins deux fois la MIES, et deux fois le MATE avant les sommets de Lyon et de La Haye.¹⁹ Au-delà de ces réflexions d'ordre général sur la place des ONG en écopolitique, il est nécessaire de s'intéresser au cas particulier du climat.

2. Le Droit à la participation des ONG selon la CCNUCC

D'un point de vue purement procédural, il faut rechercher du côté des dispositions de la Convention et de son règlement intérieur provisoire adopté à la 2^e CdP afin de connaître les conditions d'admission des acteurs non-gouvernementaux.

L'article 7.6 de la Convention dispose que :

*«Tout organe ou organisme national ou international, (...) non gouvernemental compétent dans les domaines visés par la Convention, qui fait savoir au Secrétariat qu'il souhaite être représenté à une session de la Conférence des Parties en qualité d'observateur, peut y être admis en cette qualité à moins qu'un tiers au moins des Parties présentes n'y fassent objection. L'admission et la participation d'observateurs sont régies par le règlement intérieur adopté par la CdP ».*²⁰

Mis à part la prévision d'une minorité de blocage par les Etats Parties à la Convention, c'est surtout au Secrétariat à qu'il incombera de jouer un rôle de filtrage dans cette procédure. Il sera l'organe qui examinera minutieusement la demande d'admission de toute organisation afin de vérifier si cette dernière « *se conforme aux dispositions susmentionnées et à la pratique établie selon laquelle les organisations observateur sont tenues de prouver leur statut d'association à but non lucratif (non assujettie à l'impôt) dans un État Membre de l'ONU, d'une institution spécialisée des Nations Unies ou de l'Agence internationale de l'énergie atomique ou d'un État Partie à la Cour internationale de Justice* »²¹.

¹⁹ Source : Sylvain Perriollat, France Nature Environnement, communication personnelle, Montreuil, 6.2.2001.

²⁰ Nous soulignons.

²¹ Voir *Procédure normale d'admission*, Secrétariat à la Convention Cadre sur les changements climatiques, http://unfccc.int/files/cooperation_and_support/cooperation_with_international_organisations/application/pdf/adm_proc_fr.pdf

Seuls les acteurs non-gouvernementaux admis pourront ensuite prétendre à être présents aux « sessions des organes créés en vertu de la Convention ou demander à organiser une réunion spéciale ou une exposition. »²²

Du côté du règlement intérieur provisoire²³, ce sont les règles 7 et 30 qui traitent du sujet. Tandis que le premier paragraphe de la règle 7 s'évertue à répéter les dispositions de l'article 7.6 de la Convention, son deuxième paragraphe précise un élément sur la participation des observateurs:

« Sur l'invitation du Président [de la Conférence des Parties], ces observateurs peuvent participer, sans droit de vote, aux délibérations portant sur des questions qui présentent un intérêt direct pour l'organe ou l'organisme qu'ils représentent, à moins qu'un tiers au moins des Parties présentes n'y fassent objection. »²⁴

La règle 30 va un peu plus loin dans les dispositions relatives à la conduite des débats. Ces deux paragraphes disposent que :

« 1. Les séances de la Conférence des Parties sont publiques, à moins que la Conférence des Parties n'en décide autrement.

2. Les séances des organes subsidiaires sont privées, à moins que la Conférence des Parties n'en décide autrement. »

Aussi, à la lecture *stricto sensu* de cette règle, on constate une différence de traitement de la participation aux débats des observateurs, selon que la séance est de la Conférence des Parties (CdP) ou des organes subsidiaires (SB). Or, **dans la pratique**, cette différence de traitement n'est pas si évidente. En effet, on constate que les sessions des organes subsidiaires (SB) sont aussi ouvertes que celles de la Conférence des Parties (CdP), sauf exception (où le Secrétariat précise sur le programme quotidien de travail que la session sera « fermée »)²⁵.

Ce dernier point est une simple illustration du constat selon lequel une interprétation stricte des règles relatives à la participation des acteurs non-gouvernementaux ne permet pas d'avoir une vision juste de la réalité *in facto* de l'accès à ce processus international, bien au contraire. Ces textes ne reflètent que de manière anecdotique l'amplitude du travail

²²Voir *Procédure normale d'admission*, Secrétariat à la Convention Cadre sur les changements climatiques.

²³Voir la Décision FCCC/CP/1996/2, 22 mai 1996

²⁴ Nous soulignons.

²⁵Voir les paragraphes 23 et s. de FCCC/SBI/2004/5, où le Secrétariat de la CCNUCC fait une description succincte de la participation des ONG aux différentes sessions, sans qu'aucune distinction ne soit faite entre celles de la CdP ou des SB.

jusqu'à maintenant réalisé par le Secrétariat pour promouvoir la participation des acteurs associatifs.

3. Le rôle de facilitateur du Secrétariat permanent

Le Secrétariat a joué un **rôle clé** en termes de pénétration des ONG dans le processus de la CCNUCC²⁶.

D'abord, cet organisme a fait une **interprétation flexible de ce qu'était une « ONG »** au sens de la Convention et du Protocole de Kyoto. Selon le Secrétariat²⁷, est une ONG une organisation qui n'appartient pas à un gouvernement et sans but lucratif. C'est donc une définition par défaut qui sert de référent à cet organisme. Ceci laisse deviner une admission largement comprise.

Toutefois, et comme cette définition connaît des difficultés vis-à-vis d'autres acteurs non gouvernementaux (comme les regroupements de collectivités territoriales, de populations indigènes ou de parlementaires), qui n'aiment pas être qualifiés d'ONG, le Secrétariat tend dorénavant à utiliser un autre qualificatif, plus neutre, d'«organisation observatrice». Ce qualificatif comprend toutes les organisations, nationales, internationales, gouvernementales, non gouvernementales et il n'opère aucune distinction selon que les intérêts représentés soient privés ou publics. L'atout d'une telle qualification est qu'elle inclut les Organisations intergouvernementales (OI). En revanche, cela implique de la part du Secrétariat qu'il utilise des plaques²⁸ « société civile » pour distinguer les ONG des OI lors des séances de travail.

D'une manière moins anecdotique, le fait d'utiliser le terme d'«organisation observatrice» semble traduire une simplification supplémentaire des conditions de reconnaissance pour pouvoir participer au processus multilatéral de la CCNUCC. Effectivement, le caractère intergouvernemental ou non d'une organisation ne paraît plus aussi essentiel qu'avant. La plaque « société civile » permet seulement de distinguer le caractère « non gouvernemental » de l'organisation visée, sans pour autant faire de

²⁶D'ailleurs, le Secrétariat a de nombreuses fois promu une meilleure participation des ONG dans ses contributions écrites destinées aux Etats Parties. En 2004, par exemple, cet organisme écrivait : « *La participation des ONG est un élément fondamental du processus de la Convention: elle contribue à la transparence du fonctionnement d'un processus intergouvernemental complexe, facilite les apports de sources géographiques diverses et d'un large spectre de compétences et de perspectives, améliore la compréhension générale des questions en jeu, et incite à rendre des comptes aux sociétés desservies. Élément à la fois souple et dynamique, elle participe de la tendance générale à constituer des sociétés plus informées, plus entrepreneuriales et plus responsables.* » (FCCC/SBI/2004/5)

²⁷Communication personnelle d'août 2006, d'un agent du secrétariat de la CCNUCC.

²⁸Plaque utilisée dans les sessions intergouvernementales pour désigner le nom de l'organisation ou du pays qu'un intervenant représente dans les plénières onusiennes. Par exemple, la délégation française aura une plaque « France » devant son pupitre, qu'elle agitera face à la Présidence de séance, pour demander la parole.

distinction entre l'intérêt collectif (supposé porté par les ONGE) ou privé (supposé porté par les ONG Industrie) de la structure.

Ensuite, en 1999, le Secrétariat s'est octroyé le droit d'interpréter largement la Convention²⁹ afin de constater la nécessité de créer un poste dédié exclusivement aux ONG : le **poste d'agent de liaison ONG** (*NGO liaison officer*). Avant cela, cet organisme gérait au coup par coup ses relations avec les ONG. Via l'établissement de ce poste, le Secrétariat s'est doté d'une personne à plein temps, dont le travail est essentiellement d'améliorer la participation des ONG. Ceci lui a permis de développer des relations privilégiées avec les acteurs non-gouvernementaux.

Conséquemment, et selon les données du Secrétariat de la CCNUCC, le taux de participation active des observateurs (OI comprises) varie à la hausse depuis 2001, alors même que le nombre des membres des délégations étatiques reste plutôt stable depuis la Conférence de Kyoto (1997).³⁰ Par ailleurs, et excepté la 2^e et 7^e CdP, le chiffre d'observateurs enregistrés est plus élevé que celui des représentants étatiques³¹.

Dans le même sens, l'agent de liaison ONG observe une augmentation des **demandes d'admission** des associations à être observateur auprès de la CCNUCC. Selon le témoignage de cet agent, cette tendance se consoliderait à travers les années. Ces dires sont confortés par les chiffres récoltés par le Secrétariat, qui établissent un passage de 165 admissions d'ONG observatrices pour la 1^{ère} CdP³² à 362 admises à la 11^{ème} CdP³³. Cette croissance des demandes à devenir « observateur » présente un indice significatif de l'élargissement de la base « ONG » qui s'intéresse au sujet.

²⁹Voir l'article 7.6 de la Convention.

³⁰Le nombre de représentants des Etats Parties avoisine en moyenne les 2000 membres entre 1995-2005. Voir graphique : http://unfccc.int/files/parties_and_observers/ngo/application/pdf/2005_ngo_participation_black.pdf

³¹Comme le précise le Secrétariat permanent, « *près de la moitié des participants enregistrés aux sessions des organes de la Convention sont des ONG, cette proportion ayant atteint 64 et 56 % à Kyoto et La Haye, respectivement.* » (FCCC/SBI/2004/5, §37).

³²Voir la liste des participants : décision FCCC/1995/Inf.5/Rev.2, p.2

³³Voir la liste des participants : décision FCCC/CP/2005/INF.2 (Part 1), p.2

4. Vers la consécration d'une participation « effective » des ONG

Cette tendance vers un élargissement de la notion d'observateur est-elle assortie d'une reconnaissance à la **participation effective des ONG**³⁴ au processus décisionnel onusien? Après analyse, il semblerait que oui.

Suite à l'étude des récentes contributions du Secrétariat permanent sur le sujet³⁵, on découvre une officialisation des moyens déployés par les ONG, sur le terrain, pour interagir dans le processus décisionnel de la CCNUCC. Cette reconnaissance a d'ailleurs connu une évolution qualitative depuis l'entrée en vigueur effective de la Convention, en 1995³⁶.

La participation des acteurs non-gouvernementaux au processus décisionnel se décline selon deux modes d'intervention : direct et indirect.

Les **modes d'intervention directe** comprennent une panoplie de moyens permettant aux ONG de concourir directement au processus d'élaboration des textes discutés au sein de la CCNUCC. La plus évidente est leur faculté de présenter des **contributions écrites**³⁷ relatives à une question débattue entre Etats Parties. Sur ce point, le Secrétariat signale que :

*« Les ONG peuvent soumettre des contributions sur n'importe quel thème/sujet inscrit à l'ordre du jour lorsque des contributions des Parties ont été requises (...). »*³⁸

Cette dernière précision est remarquable : elle se fonde sur une décision du « Corps Subsidaire de la Mise en Œuvre » (*Subsidiary Body of Implementation* ou *SBI*).³⁹ Cela signifie que cette possibilité d'intervention a été endossée par un vote à l'unanimité des Etats

³⁴ A la nuance près que participer ne signifie pas avoir une influence certaine sur le contenu de la décision qui sera finalement adoptée par les Etats Parties aux deux traités (sous l'empire de la Convention et du Protocole de Kyoto).

³⁵ Cet endossement officiel émergea lors de la 16^e session du SBI (juin 2002), durant laquelle fut convenu d'inscrire une nouvelle question intitulée « Participation effective au processus découlant de la Convention » à l'ordre du jour de sa 17^e session. Depuis la 17^e session (octobre 2002, CdP8, New Delhi), un processus décisionnel interétatique fut lancé. Il donna lieu à une décision majeure en matière de participation des organisations non gouvernementales, la décision FCCC/SBI/2004/5, qui fut suivie d'une série de rapports pertinents sur le sujet : FCCC/SBI/2004/L.7, FCCC/SBI/2004/10 (paragraphe 100-104), FCCC/SBI/2005/5, FCCC/SBI/2005/L.4 (paragraphe 16-19), FCCC/SBI/2005/10 (paragraphe 69-72). Ce processus devrait donner lieu à une nouvelle décision en mai 2007 « sur la base d'un rapport du Secrétariat sur l'expérience tirée des dispositions actuelles et de toute évolution pertinente des bonnes pratiques au sein du système des Nations Unies » (FCCC/SBI/2005/L.4, §.19).

³⁶ Comme le note lui-même en 2004 le Secrétariat permanent à la CCNUCC : « L'ouverture du processus de la Convention à cette participation a beaucoup progressé, mais on pourrait faire davantage en faisant fond sur les pratiques actuelles et en élargissant les possibilités de favoriser la participation des ONG (...) » (FCCC/SBI/2004/5, §.13). Voir aussi l'article, rédigé juste avant la Conférence de Kyoto, en octobre 1997, sur la manière d'améliorer la participation des ONG : *Enhancing participation of NGOs in the UNFCCC process*, G.Paoletto, H. Schroeder, 20 octobre 1997, www.geic.or.jp/ngo-bonn.html.

³⁷ Voir les instructions du Secrétariat de la CCNUCC, *Can NGOs provide submissions ?*, http://unfccc.int/files/parties_and_observers/ngo/application/pdf/20060328_can_ngos_provide_submissions.pdf

³⁸ Traduction non officielle : « NGOs may provide submissions on any agenda item/topic where submissions from Parties have been requested (...) ». Voir instructions du Secrétariat, *Can NGOs provide submissions ?*

³⁹ Voir FCCC/SBI/2004/L.7, §.1, entérinant les propositions du Secrétariat contenues dans FCCC/SBI/2004/5.

Parties⁴⁰. De même, cette faculté est reconnue de manière automatique, dès lors que les Etats Parties sont invités à soumettre leur opinion sur tel ou tel point inscrit à l'ordre du jour. Autrement dit, les ONG bénéficient ici d'un traitement quasi similaire à celui des Etats (à la nuance près que les soumissions des observateurs n'auront pas le statut de « documents officiels », comme c'est le cas pour les contributions étatiques)⁴¹.

Parallèlement à ces contributions écrites, les « collectifs » d'ONG⁴² sont généralement invités à faire des « **Déclarations** » durant les sessions de la Conférence des Parties (CdP), les « tables rondes de haut niveau »⁴³ et les réunions des Organes subsidiaires (SB). Ces déclarations sont l'occasion de faire entendre leur avis sur des questions de fond données, à la société des Nations.

De même, les ONG peuvent participer aux réunions des « **groupes de contact** à composition non limitée »⁴⁴ en qualité d'observateurs⁴⁵. À cet égard, le Secrétariat relève que « *cette faculté est devenue la norme dans le processus de la Convention. Les présidents des groupes de contact ont pu, à l'occasion, permettre [aux] ONG de prendre la parole, mais les ONG ne participent pas à la négociation des textes.* »⁴⁶

Enfin, et à côté de leur présence en tant que simples observatrices aux débats de la CdP ou des SB⁴⁷, les ONG peuvent assister aux **ateliers** prévus au titre de la CCNUCC. Ces ateliers comprennent les séances des travaux du Conseil Exécutif⁴⁸ du Mécanisme pour un Développement Propre (MDP), mais aussi tout autre atelier jugé pertinent pour faire progresser les discussions en dehors du forum officiel des négociations. La participation des ONG à ces réunions est étroitement encadrée⁴⁹, leur rôle se limitant généralement à observer les échanges entre les délégations. Cela dit, cette présence physique permet aux acteurs non gouvernementaux de suivre les débats de l'intérieur. Ils demeurent ainsi informés du positionnement des Etats, qu'ils pourront dénoncer s'ils le jugent nécessaire.

⁴⁰ La procédure de vote au sein des organes de la CCNUCC est celle du consensus.

⁴¹ Cela implique que la diffusion des contributions des ONG ne se fait qu'à travers leur publication sur le site Web de la CCNUCC, contrairement aux contributions étatiques qui elles, sont transmises automatiquement à l'ensemble des Etats Parties et font partie du « centre de documentation », qui centralise tous les documents officiels.

⁴² Par « collectif » (constituency), le Secrétariat entend le regroupement par « affinité » des organisations non gouvernementales représentant les industriels (BINGOs), les environnementalistes (ONGE), les collectifs d'administrations locales et municipales (LGMAs), les populations autochtones (IPOs), et les ONG spécialisées dans la recherche (RINGOs). Voir infra.

⁴³ Formation particulière de l'Assemblée plénière des CdP (comprenant les Ministres de l'environnement et chefs de délégation), durant laquelle la prise de parole des Etats est étroitement encadrée.

⁴⁴ Les « groupes de contact » sont l'équivalent de « groupe de travail ». Composés de délégués étatiques, ils ont pour mandat de préparer et négocier un texte sur un thème inscrit à l'ordre du jour, texte qui sera ensuite soumis en plénière pour validation.

⁴⁵ Voir la décision 18/CP.4, intitulée *Participation d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales à des groupes de contact*, adoptée à la 4^e CdP (Buenos Aires), en novembre 1998.

⁴⁶ Décision FCCC/SBI/2004/5, §.25.

⁴⁷ Voir *supra*.

⁴⁸ Le Conseil Exécutif est l'entité exécutive du MDP, qui supervise et vérifie le respect des modalités d'application de ce mécanisme de flexibilité par les parties prenantes voulant s'en prévaloir (personnes publiques ou privées).

⁴⁹ http://unfccc.int/files/parties_and_observers/ngo/application/pdf/20063103_constituencies_and_workshops_french.pdf

Quant aux **modes d'intervention indirecte**, ils visent essentiellement à favoriser l'interaction entre les ONG et les membres des délégations (en dehors des groupes de travail), les représentants politiques des organes de la CCNUCC, et les autres observateurs.

Ces modes se traduisent d'abord par le montage de **manifestations et d'expositions parallèles** dans l'enceinte même du centre de Conférence. Elles comprennent une palette d'activités, telles que la tenue de stands ouverts et permanents⁵⁰, l'organisation d'événements parallèles (*side events*), etc⁵¹.

Par ailleurs, les ONG ont également pris l'habitude de **demander audience** auprès des responsables des organes de la Convention et du Protocole « *afin d'examiner des questions intéressant leurs membres et de faire connaître leurs vues* ». ⁵² Parmi ces responsables, on liste les Présidents de la CdP, des SB, du GIEC et le Secrétaire Exécutif du Secrétariat de la CCNUCC. Ces entrevues entendent surtout instaurer un dialogue entre les ONG et certains acteurs-clés de la négociation⁵³, bien que ces derniers ne soient pas des négociateurs *per se*.

Ainsi, et en guise de première conclusion, on ne peut que constater que les ONG (tous profils confondus) disposent d'un large éventail de possibilités pour participer au processus décisionnel de la Convention et du Protocole de Kyoto. Le processus de la CCNUCC est donc ouvert aux acteurs non-gouvernementaux. Toutefois, cette observation ne doit pas cacher les limites de leur participation.

5. Les limites de l'implication des ONG

Les ONG se trouvent confronter à différentes sortes de limites dans leur participation. Nous nous attacherons ici à n'identifier que celles d'ordre général, celles qui se manifestent devant le forum de la CCNUCC, et qui valent pour l'ensemble des acteurs non-gouvernementaux. Cette identification ne tient donc pas compte des limites résultant des spécificités de chacune des catégories d'observateurs⁵⁴, du fait de dysfonctionnements internes, de leur disparité, etc.

⁵⁰ Sur lesquels toute personne accréditée pourra trouver des documents étayant ou reflétant le positionnement du propriétaire du stand.

⁵¹ Voir *infra*.

⁵² Voir paragraphe 26 de la décision FCCC/SBI/2004/5.

⁵³ Du fait de leur mandat politique, ces responsables ont surtout un rôle de modérateur, voire d'arbitre, lors des négociations, au sein des différentes formations de la CCNUCC.

⁵⁴ Ce type de limites sera étudié dans d'autres sections, respectivement relatives aux ONGE, aux experts indépendants, et aux acteurs corporatistes.

Deux catégories de limites apparaissent à l'étude de la participation effective des ONG au processus onusien : la première est relative à la représentativité géographique des ONG ; la seconde, plus classique, est relative à la qualité d'observateurs.

Comme le soulignait déjà une étude rédigée en octobre 1997, le **problème du déséquilibre** entre le Nord et le Sud frappe le milieu des ONG⁵⁵. L'auteur précisait qu'en juillet 1997, sur les 240 ONG accréditées à participer au processus de la CCNUCC, 91% avaient leur siège dans un pays industrialisé, contre 9% dans les Pays en développement (PED).

Cette situation, à travers le temps, n'a pas réellement changé, comme le met en exergue le Secrétariat permanent de la CCNUCC dans ses communications aux Etats Parties.

En avril 2004, le Secrétariat dresse l'état des lieux suivant :

« La Conférence des Parties a admis en qualité d'observateurs 619 ONG, dont plus de 75 % sont localisées dans des Parties visées à l'annexe I. Il se produit des pics d'admission d'ONG de Parties non visées à l'annexe I de la Convention lorsque la Conférence des Parties tient sa session dans un pays en développement, mais ces mêmes ONG participent rarement aux sessions suivantes. »⁵⁶

Et il poursuit, en illustrant :

« À la neuvième session de la CdP, comme ce fut le cas lors des sessions précédentes, la plupart des manifestations parallèles ont été organisées par les ONG et toutes les ONG y ont participé. Toutefois, ces manifestations sont dominées par les ONG de pays développés: ainsi, à la neuvième session, moins de 6 % des manifestations parallèles étaient organisées par des ONG de pays en développement. »⁵⁷

En réponse, le Corps Subsidaire de la Mise en Œuvre (ci-après « SBI ») a adopté à sa 20^e session, la délibération suivante :

« Le SBI a constaté que la participation des ONG, bien qu'importante, n'était pas équilibrée du point de vue géographique, les organisations de pays en développement et de pays en transition étant moins nombreuses que les autres. Il a par ailleurs jugé important d'assurer une participation plus représentative au niveau mondial lors des sessions et des ateliers, et a encouragé les Parties intéressées à

⁵⁵ Enhancing participation of NGOs in the UNFCCC process, G.Paoletto, H. Schroeder, 20 October 1997, www.geic.or.jp/ngo-bonn.html

⁵⁶ §.18, FCCC/SBI/2004/5

⁵⁷ §.28, FCCC/SBI/2004/5

soutenir la participation d'ONG de pays en développement et de pays en transition qui n'avaient pas les ressources nécessaires. »⁵⁸

Un an plus tard, à l'occasion de la 22^e session du SBI, une nouvelle décision rappelait les termes de la délibération précitée, en précisant que les mesures visant à renforcer la participation de ces acteurs devaient tenir compte de « *l'expérience tirée de la pratique actuelle (...), en s'appuyant sur les résultats de l'examen qu'a fait l'Assemblée Générale [des Nations Unies] des recommandations du Secrétariat Général.* »⁵⁹ Pour ce faire, l'organe subsidiaire renvoya l'adoption de conclusions finales à une négociation ultérieure, sa 26^e session, prévue en mai 2007.

À la question de savoir si ces décisions ont déjà eu un impact sur le terrain, la réponse est mitigée. Selon l'agent de liaison des ONG du Secrétariat de la CCNUCC, excepté quelques promesses d'Etats Parties, non encore matérialisées, la réponse est non. En fait, la pratique selon laquelle des Etats Parties prennent à leur charge la venue de quelques représentants non-gouvernementaux situés dans les PED existe déjà⁶⁰. Les suggestions dudit Secrétariat de renforcer cette tendance ne semblent donc pas encore avoir porté ses fruits.

La seconde limite à la participation des ONG est, quant à elle, **intrinsèque** au statut d'observateur devant une arène onusienne. Bien que les ONG se soient vues reconnaître un rôle participatif de plus en plus actif au cours des deux dernières décennies, il n'en reste pas moins que ce processus onusien est gouverné par le droit international public. Or, les ONG ne sont pas des sujets de droit international public, au sens plein du terme. Les Etats, entités souveraines, sont les maîtres du jeu. Ils détiennent le droit de revenir sur leurs décisions, et ce, de manière discrétionnaire. Pour illustration, les « groupes de contact », normalement ouverts dans la pratique, peuvent soudainement se refermer à toute participation⁶¹. Comme le rappelle justement les dispositions de la Décision 18/CP.4 :

*« Les présidents de ces groupes de contact pourront décider, à tout moment au cours des délibérations, que les représentants (...) d'organisations non gouvernementales doivent se retirer »*⁶².

De même, et quel que soit le degré d'influence qu'un acteur non-gouvernemental aura eu sur le processus décisionnel, c'est au représentant étatique, dûment mandaté, qu'il

⁵⁸ §.102, FCCC/SBI/2004/10. Nous soulignons.

⁵⁹ §.17-19, FCCC/SBI/2005/L.4

⁶⁰ Par exemple, l'Allemagne et la Norvège ont financé la venue de 7 représentants d'ONG localisées dans les PED pour la 12^e session de la CdP de Nairobi, de novembre 2005, suite à une demande expresse du CAN International.

⁶¹ Ce sera notamment le cas si ces groupes de contacts témoignent de profonds désaccords politiques entre les délégations étatiques.

⁶² Voir paragraphe 1 de la Décision 18/CP.4.

revient de décider. Les observateurs ne sont légalement pas habilités à le faire à la place des Etats.

II. Une constellation d'ONG Environnement (ONGE)

L'investissement des Organisations Non Gouvernementales au profil Environnement (ONGE) dans la sphère de la diplomatie climatique ne date pas de 2000, bien au contraire. Les associations environnementales les plus importantes étaient présentes dès les prémices de la création d'une arène internationale sur le Changement climatique. Toutefois, l'étude s'attarde sur la période 2000-2005 du fait de sa richesse. Cette période s'inscrit comme un cycle de « consécration ». Sous l'angle politique, ce sera l'avènement de cette diplomatie environnementale, dans un contexte géopolitique tendu. Quant au milieu associatif environnemental, il connaîtra une évolution tant quantitative que qualitative. D'une part, ces ONGE deviendront plus nombreuses⁶³, et amorceront un travail de diversification, en initiant l'ouverture de cette « nébuleuse associative d'initiés » vers d'autres activistes, tels que les ONG de développement, voire les mouvements de jeunesse. D'autre part, elles s'organiseront progressivement mieux, désireuses d'optimiser leurs ressources financières et humaines⁶⁴ dans le suivi de la CCNUCC et son Protocole de Kyoto. Ces premières observations valent non seulement pour les ONG d'envergure internationale, nationale, mais également pour les associations actives sur le climat situées en Allemagne, au Royaume-Uni et en France.

1. Du global au local : une typologie

Identifier les ONG impliquées dans la diplomatie climatique conduit à observer la présence d'une constellation d'acteurs associatifs. Cette constellation est constituée d'ONGE mondialement connues et d'une multitude d'associations, plus modestes, d'envergure nationale, aux profils diversifiés.

Suite à l'analyse détaillée du milieu associatif dans les trois pays européens que sont l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France, on se trouve devant le même constat de diversité.

1.1. Un panorama des ONG Environnement (ONGE) internationales

Quatre ONGE internationales ont joué un rôle déterminant en termes de suivi, d'expertise et d'influence dans le processus onusien de lutte contre le changement climatique : **Greenpeace International**, **WWF International**, **Friends of the Earth (FoE) International**, chapeauté par une ONG « ombrelle », spécialisée sur le Climat mais moins

⁶³Voir *supra*, et l'augmentation du nombre d'ONG environnementales accréditées en tant qu'observatrices du processus de la CCNUCC.

⁶⁴Voir *infra*.

visible, le Réseau Action Climat International, le *Climate Action Network International (CAN International)*⁶⁵. Ce dernier fut créé en 1989, à l'initiative des trois ONG précitées. Sa raison d'être est d'établir un réseau mondial d'ONGE, spécialisé sur les changements climatiques anthropiques. Les associations adhérant au CAN International poursuivent un objectif commun : promouvoir des actions limitant les changements climatiques dus aux activités humaines à des niveaux écologiquement soutenables.

Historiquement, les trois fameuses ONGE ont investi la sphère internationale du climat via le prisme de l'énergie, en mandatant nombre de leurs chargés de mission « énergie » à participer aux premières conférences internationales traitant de changement climatique⁶⁶. Ces trois ONGE sont particulièrement importantes du fait de leur implantation à travers le globe grâce à leurs antennes nationales, à côté de leurs bureaux « international » et « européen ».

ONGE Internationales	Bureaux nationaux à travers le monde *	Nombre d'adhérents / monde *
Greenpeace	+ de 40 antennes nationales	2 700 000
WWF	+ de 40 antennes nationales	5 000 000
Friends of the Earth	+ de 70 antennes nationales	1 500 000
Total		9 200 000

*Source : chiffres issus des rapports annuels d'activités de 2005 de ces 3 ONG environnements

En 2006, le CAN International contient, quant à lui, plus de 360 associations membres, présentes sur les deux hémisphères dans 90 pays⁶⁷.

Cette première cartographie des ONGE internationales, actives dans la diplomatie climatique depuis ses balbutiements, nous conduit à nous interroger sur la manière dont ces ONG fonctionnent et avec quelles ressources financières et humaines.

1.1.1. Un fonctionnement interne, basé sur le travail en réseau

Globalement et étudié sous l'angle macro, se distinguent trois types de fonctionnement interne entre les « têtes de réseau » des grandes ONGE et leurs antennes

⁶⁵ www.climatenetwork.org

⁶⁶ À la lecture des listes des participants des deux premières CdP, les « délégations » des trois grandes ONG environnementales (Greenpeace, WWF et Friends of the Earth) sont composées majoritairement de leurs chargés de mission « énergie ». Ce constat confirme les témoignages obtenus dans les communications personnelles des responsables « climat », de juin/juillet/août 2006.

⁶⁷ <http://www.climnet.org/members/criter.htm>

nationales. Schématiquement, ces modes de fonctionnement sont de nature plus ou moins hiérarchique.

D'abord, il y a les grandes ONGE dont le fonctionnement interne est **étroitement encadré** entre le bureau international et ces antennes nationales, Greenpeace en est l'exemple type. C'est au siège international⁶⁸ de la structure « *que les campagnes de l'ONG sont définies et coordonnées.* »⁶⁹

La stratégie et les grandes orientations de campagne pour l'année à venir sont définies suite à des discussions au cours de leur Assemblée Générale annuelle (où l'ensemble des bureaux nationaux, européen et international est représenté). « *Entre les Assemblées Générales, le conseil international, élu par tous les bureaux nationaux, prend les décisions les plus urgentes.*

Greenpeace International assure:

- *le processus de concertation dans l'élaboration des campagnes*
- *la cohérence des messages et des actions*
- *la coordination politique et scientifique de l'organisation*
- *la gestion de la Flotte Arc-en-ciel et des ressources partagées (serveur Web par ex.)*
- *la présence de l'organisation auprès des instances mondiales (ONU par ex.)*

La structure et les campagnes internationales sont financées par les bureaux des pays développés les plus riches. Greenpeace International redistribue une part de ses ressources pour le financement des bureaux non-autosuffisants. »⁷⁰

Le Bureau International a donc un rôle primordial vis-à-vis de ses antennes nationales : il bénéficie d'une forte autorité politique, qui repose à la fois sur sa mission de coordinateur politique et scientifique⁷¹ et sur sa tâche de redistribution des ressources en faveur des bureaux nationaux dans le besoin⁷².

Le deuxième mode identifiable de fonctionnement interne chez ces ONGE se caractérise par des **échanges dynamiques**. L'ONG qui l'illustre le mieux est le WWF. Les rapports existant entre l'International et le national sont axés sur de la coopération avec, sur

⁶⁸ Basé à Amsterdam depuis 1989.

⁶⁹ <http://www.greenpeace.org/france/about/l-organisation-internationale>

⁷⁰ <http://www.greenpeace.org/france/about/l-organisation-internationale>, voir aussi, sur le site de Greenpeace International : <http://www.greenpeace.org/international/about/how-is-greenpeace-structured#>

⁷¹ Notons ici que l'apport scientifique de Greenpeace International est un aspect non négligeable, puisqu'il nourrit la réflexion des chargés de mission nationaux dans l'élaboration de leurs stratégies vis-à-vis des décideurs. Voir *infra*.

⁷² Voir *infra*.

les questions du changement climatique, l'émergence d'un rapport hiérarchique de plus en plus prononcé ces dernières années au profit de l'International⁷³.

Le rôle du Bureau International « climat »⁷⁴ est avant tout de coordonner le réseau des bureaux WWF situés à travers le monde. Ces antennes nationales sont de deux types : les premières sont qualifiées d'« autonomes », car elles s'autofinancent en collectant les fonds dont elles ont besoin ; les secondes travaillent sous la direction des antennes « autonomes »⁷⁵.

Cet aperçu, plutôt simple de prime abord, se révèle plus complexe à la lecture des programmes de travail « climat » du WWF International⁷⁶ et des entretiens des chargés de mission des trois pays étudiés. D'abord, les bureaux « autonomes » financent une part des activités programmées dans les programmes internationaux d'action. Ensuite, et dans la pratique, il apparaît que l'office international (et à moindre échelle, celui de l'Europe⁷⁷) s'est progressivement imposé à ses antennes nationales de par son expertise internationale. Les dires des responsables nationaux rapportent de ce lien avec les deux antennes « expertes » du WWF Europe et International. Ces dernières font un suivi permanent des politiques climatiques européennes et internationales, alors que les acteurs nationaux se consacrent également et simultanément à d'autres sujets de politique nationale. Comme l'explique la Directrice « Climat » du WWF international, le rôle des antennes nationales est « *de travailler sur le national afin d'obtenir des politiques dynamiques, tandis que le programme [international] évalue où la pression peut être faite internationalement pour réaliser des réductions d'émissions.* »⁷⁸

L'ascendant de l'International sur le national est palpable quant on se penche sur la méthode suivie pour définir le positionnement du WWF sur un enjeu de politique internationale. C'est le WWF International qui conduit, voire prédomine, cette prise de décision. Il envoie d'abord des instructions à ses correspondants nationaux, afin d'obtenir les dernières informations sur telle ou telle question jugée pertinente⁷⁹. Une fois nourrit par leurs réponses sur l'actualité politique, le bureau International élabore un brouillon de positionnement. Ce document sera alors transmis à quelques acteurs-clés (comprenant des responsables WWF), pour être enfin validé et transféré comme « papier de positionnement »

⁷³Évolution qui devint progressivement notable au cours des années 2001-2002. Cette tendance fut déclenchée suite à l'échec de la Conférence de La Haye (6è CdP, fin 2000) et l'annonce des Etats-Unis de son retrait du Protocole de Kyoto en début 2001, et fut renforcée – à partir de 2002 – par le travail de coordination internationale pour obtenir la ratification dudit Traité par les Pays industrialisés-clés (dont le Canada, la Russie et le Japon).

⁷⁴Basé actuellement à Berlin, et non pas à Gland, où se situe son Secrétariat International.

⁷⁵http://www.panda.org/about_wwf/who_we_are/organization/index.cfm

⁷⁶Le site du WWF international présente une panoplie d'activités qui s'inscrivent dans la dynamique de programmes pluriannuels (*WWF's Global Conservation Programme 2002/2003*, October 2002, WWF International, Gland, Switzerland ; voir aussi leur récente brochure, datée de novembre 2005, *Facing the new climate : How WWF helps curb global warming*).

⁷⁷http://www.panda.org/about_wwf/where_we_work/europe/what_we_do/epo/initiatives/climate/index.cfm

⁷⁸« *WWF offices are working nationally to achieve aggressive policies, while the programme is assessing where pressure can be applied internationally for emissions reductions.* », citation tirée du *WWF's Global Conservation Programme 2002/2003*, p.56

⁷⁹Ces instructions peuvent être une liste de questions à poser aux représentants des gouvernements nationaux.

à l'ensemble du réseau mondial WWF. Le réseau devra alors en faire la promotion auprès de leurs gouvernements respectifs.

Le troisième mode de fonctionnement interne chez ces ONG se différencie par la **présence minimale d'un quelconque rapport hiérarchique** entre l'antenne internationale et ses associations membres nationales. Deux grandes ONG environnementales « Climat » relèvent de cette catégorie : *Friends of the Earth International*, dite FoE international (Amis de la Terre International) et le CAN International. Ces deux organisations n'ont pas la légitimité à « diriger » mais à fédérer leurs membres autour d'objectifs communs.

Le site des Amis de la Terre France est explicite sur ce point. On lit que :

« L'action [de la Fédération Internationale] est destinée à atteindre les objectifs suivants :

- *Lutter contre la dégradation de notre planète et trouver les moyens de réparer les graves préjudices causés à l'environnement par les activités humaines et la négligence de nos sociétés ;*

- *préserver la diversité écologique, sociale, culturelle et ethnique partout dans le monde ;*

- *accroître la participation de la société civile et le contrôle démocratique dans les processus de prise de décisions collectives (...);*

- *traduire dans les faits les principes de justice sociale, économique et politique, ainsi que l'égalité des chances et d'accès aux ressources pour les femmes et les hommes, aussi bien sur les plans local, national, régional que sur le plan international ;*

- *assurer la promotion d'un développement durable respectueux de l'environnement tant sur les plans local, national, régional qu'à l'échelle mondiale.*

La Fédération Internationale des Amis de la Terre est une structure démocratique qui regroupe des organisations nationales autonomes respectant les principes adoptés au niveau fédéral.

Le site précise d'ailleurs que : « Les membres des Amis de la Terre - International considèrent la fédération comme un forum unique en son genre (...), permettant de poursuivre des objectifs communs et d'élaborer des projets à l'échelle internationale tout en mettant à profit la variété des contextes, cultures et aspirations. (...) Les groupes des Amis de la Terre se soutiennent mutuellement et renforcent leurs campagnes internationales en faisant circuler l'information, les savoirs, les techniques et les autres ressources utiles à l'action entre eux tant au niveau bilatéral que multilatéral. »⁸⁰

⁸⁰http://www.amisdelaterre.org/article.php3?id_article=1913, lire aussi le descriptif fait sur le site même de FoE international : <http://www.foei.org/about/structure.html>

Autrement dit, FoE International est une fédération d'associations fortement décentralisée, l'accent étant mis sur les rapports démocratiques entre les membres associatifs. On remarque à cet égard que la moitié de ses membres n'a pas le même nom que celui de cette Fédération⁸¹.

Il en va de même pour le CAN International. Ce réseau mondial d'ONG se présente comme : « *travaillant pour promouvoir l'action gouvernementale et individuelle afin de limiter le changement climatique anthropique à des niveaux écologiquement soutenables. Les membres du CAN travaillent pour atteindre cet objectif à travers la coordination d'échanges d'information et de stratégies d'ONG sur les questions internationales, régionales et nationales relatives au climat.* »⁸²

Cette mise en réseau permet un important gain d'efficacité pour les ONG qui disposent d'expertises complémentaires et se complètent donc. Ainsi, le CAN International a essentiellement pour tâche d'améliorer et de « fluidifier » la coordination et la concertation entre ses membres sur des points précis inscrits à l'agenda international, afin d'atteindre collectivement un objectif commun : limiter le changement climatique anthropique à des niveaux écologiquement soutenables.

Cette classification macro-organique connaît un bémol ponctuel. Cette répartition en trois catégories de fonctionnement vaut pour les périodes se situant entre les sessions onusiennes. En revanche, elle connaîtra une variante notable au cours de ces sessions (que ce soit pendant une CdP, un SB, ou encore lors d'un sommet international, tel que celui du G8).⁸³

1.1.2. Leurs ressources financières et humaines

Les différences de fonctionnement interne précitées, et les conséquences implicites que cela implique en terme financier, sont perceptibles lorsque l'on analyse le volet « revenus » de leurs rapports annuels d'activités.

D'abord, le budget des ONG internationales est plus ou moins alimenté par des contributions provenant de leurs antennes nationales ou régionales. Cela dit, le degré

⁸¹Par exemple, et pour se limiter aux trois pays qui nous intéressent, les Amis de la Terre-Allemagne s'appelle le BUND für Umwelt und Naturschutz Deutschland.

⁸²Traduction de « *The Climate Action Network (CAN) is a worldwide network of over 365 Non- Governmental Organizations (NGOs) working to promote government and individual action to limit human-induced climate change to ecologically sustainable levels. CAN members work to achieve this goal through the coordination of information exchange and NGO strategy on international, regional and national climate issues.* » (<http://www.climateactionnetwork.org/about-can>).

⁸³Voir *infra*.

d'interdépendance financière varie d'une ONG à l'autre, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Noms des ONGE (bureau international)	Part des contributions* des organisations nationales dans les revenus annuels des bureaux « international » (en %)		
	2002	2003	2004
FoE International** 84	17%	15%	17%
WWF International	65%	64%	60%
Greenpeace International	97%	98%	93%

*Source : Rapports annuels 2003, 2004, 2005 des ONG citées. Cette répartition (%) est basée sur le total annuel des recettes, toutes activités confondues (pas seulement « climat »).

** Part qui ne comprend que les adhésions des membres. Ce chiffre ne prend pas en compte les donations faites en 2003 et 2004 par certaines antennes nationales de FoE (Royaume Uni, Hollande, Allemagne et Suisse), comptabilisées ailleurs.

Les bureaux internationaux de certaines ONGE mondiales dépendent essentiellement ou pour plus de la moitié du soutien financier de leurs antennes locales (Greenpeace International, et à moindre mesure, le WWF International⁸⁵), alors que d'autres (FoE International et CAN International) ont développé en parallèle des sources de financements propres (en obtenant, par exemple, des subventions publiques, des dons de fondations sur la réalisation de projets ou de campagnes d'envergure mondiale).

Cette disparité vaut également pour la hauteur du montant de leurs budgets annuels, comme l'indique le tableau ci-dessous :

Revenus annuels* (en Euro)	2002	2003	2004
Bureau WWF International** (année 1 ^{er} juillet à 30 juin)	68 114 300	68 992 562	69 203 082
Bureau Greenpeace International (année civile 1 ^{er} janv. au 31 déc.)	37 224 000	36 015 000	39 933 000
Bureau Friends of the Earth International (année civile 1 ^{er} janv. au 31 déc.)	1 515 990	1 782 035	1 671 204

* chiffres tirés des bilans financiers des Rapports annuels 2003, 2004, 2005 des ONG citées.

**taux de change utilisé (taux moyen annuel 2003) : 1 franc suisse = 0.657874 Euro

⁸⁴Concernant le programme « climat » de FoE international, non explicitement traité dans ses rapports annuels financiers, les coordinateurs internationaux « climat » précisent que leur budget annuel dépend régulièrement, dans sa quasi-totalité, d'une « donation » directe de leur antenne britannique, FoE Royaume-Uni.

⁸⁵Le WWF International dispose également de sources additionnelles de financement, issues pour la plupart de fondations, de donations, de subventions publiques et privées (entreprises).

Les différences sont frappantes. Les ressources des bureaux internationaux du WWF et de Greenpeace dépassent largement celles de FoE. Les revenus du bureau de FoE International sont au moins 20 fois inférieurs à ceux de Greenpeace International, et entre 39 et 45 fois inférieurs à ceux du WWF International. De leur côté, les recettes des bureaux internationaux du WWF et de Greenpeace, d'un montant conséquent, bien que différentes, se distinguent d'un facteur moyen de 1,8.

Il va sans dire que telles différences budgétaires ont un impact direct sur la capacité à coordonner et à mobiliser un réseau de chargés de mission « climat » éparpillés à travers le globe, non seulement pour des raisons pécuniaires, mais également de ressources humaines. Le tableau ci-dessous présente les différences de situation entre ces trois grandes ONGE en termes de ressources humaines salariées, et en particulier celles qui se consacrent aux questions « climat ».

Nombres de salariés par ONGE	Dans le réseau mondial (toutes activités confondues)	Chargé(e)s « Climat » dans le réseau mondial	Responsables « climat » dans bureaux internationaux
WWF	Entre 4000- 4400 pers.	+/- 60 pers.	+/- 4 pers.
Greenpeace	+/- 1700 pers.	+/- 50 pers.	+/- 6 pers.
Friends of the Earth	+/- 1000 pers.	+/- 30 pers.	+/- 2 pers.

Source : essentiellement, des entretiens individuels, estimations données pour 2005.

Toutefois, un point commun à toutes ces grandes ONGE : leur investissement dans la qualité des personnes engagées. Au fil du temps, la stratégie observée par les ressources humaines des ONG a d'ailleurs très largement évolué dans le sens d'une plus grande professionnalisation.

Il semble toutefois nécessaire d'apporter quelques précisions sur la différence entre les ONG anglo-saxonnes et les ONG françaises, car bien qu'elles appartiennent à la même famille d'acteurs, elles donnent parfois l'impression de ne pas venir du même monde. Comme dans d'autres secteurs de l'écopolitique internationale, on constate dans le domaine climatique une grande différence entre les ONG. L'étude comparative des paysages

associatifs français et anglo-saxons fait ressortir au moins deux différences saillantes : d'une part les ONG anglaise set allemandes sont bien plus riches et plus spécialisées que les ONG françaises, d'autre part leur personnel est formé de manière bien plus professionnelle et la nature de leur engagement associatif diffère.

Tout d'abord, la richesse des ONG anglo-saxonnes se démarque tant en terme de ressources financières qu'en termes de ressources humaines.⁸⁶ Là où, en France, une ONG ne comptera qu'une personne salariée, en Angleterre et en Allemagne l'ONG équivalente pourra en compter plus d'une douzaine. La disproportion est vraie des branches domestiques des grandes ONG internationales représentées dans les deux pays (*Greenpeace, WWF, Les Amis de la Terre,...*) aussi bien que des réseaux. Symétriquement, là où en France une campagne sera confiée à une personne ayant à charge trois autres campagnes ou plus, en Allemagne et en Angleterre la même campagne pourra être gérée par un bureau comptant jusqu'à plusieurs employés rémunérés et un responsable de campagne principal s'occupant à plein-temps de ce thème. La remarque vaut également pour les sections internationales des grandes OING, dont le budget est souvent fort conséquent (Mühlenhöver, 2001).

Ensuite, on note généralement une différence remarquable dans le profil même du personnel évoluant dans les sphères associatives françaises et anglo-saxonnes. Aujourd'hui, les nouveaux employés des ONG environnementales de ces pays, comme aux Etats Unis, sortent de plus en plus des grandes universités où ils ont suivi une formation incluant non seulement les dimensions techniques et scientifiques des problèmes environnementaux mais aussi, de plus en plus, les données économiques, politiques et communicationnelles nécessaires à leur mise en perspective.⁸⁷ Ceci fait véritablement d'eux des « professionnels » de l'environnement, que ce soit au niveau du fond ou au niveau de la forme.

Dans le cas qui nous occupent, précisément, au fil des années, les structures associatives se sont dotées de « têtes de réseau » qui sont généralement des personnes hautement qualifiées et/ou expérimentées⁸⁸, et qui ne travaillent que sur les thématiques

86 Sur la faiblesse générale des moyens des ONG françaises, voir l'ouvrage de Marie-Christine Kessler, op. cit. (1999 :446).

87 Les « Master of International Affairs in Environmental Policy », les « Master of Public Affairs in environmental policy » que l'on retrouve au programme de plus en plus d'Universités publiques et privées sont de véritables viviers pour les ONG en quête de nouvelles recrues.

88Diplômées de grandes universités, comme Harvard, ou disposant de nombreuses années d'expérience sur le domaine de la promotion des politiques climatiques (informations tirées des entretiens individuels).

internationales du changement climatique. Dans les bureaux internationaux de Greenpeace, du WWF ou de FoE, et à côté des services de communication, on rencontre des personnes spécialisées, peu nombreuses, ce qui permet de ne pas disperser l'expertise. Dans le milieu des ONGE, ces responsables sont les « ténors » de la négociation climatique. Au fil des années, outre leur expertise technique, ils gagnent également une mémoire des négociations qui fait parfois défaut aux autres acteurs, notamment gouvernementaux, présents dans les négociations.

Ces structures se sont dotées de « têtes de réseau » qui sont généralement des personnes hautement qualifiées et/ou expérimentées⁸⁹, et qui ne travaillent que sur les thématiques internationales du changement climatique. Dans les bureaux internationaux de Greenpeace, du WWF ou de FoE, et à côté des services de communication, on rencontre des personnes spécialisées, peu nombreuses, ce qui permet de ne pas disperser l'expertise. Dans le milieu des ONGE, ces responsables sont les « ténors » de la négociation climatique.

1.2. Les ONG nationales et leur diversité de profils

En guise de remarque préliminaire, le panorama mondial (et européen, à moindre échelle) des associations nationales actives sur le changement climatique est particulièrement diversifié⁹⁰. Cela n'a rien d'étonnant, puisque l'objet même de préoccupation, le changement climatique anthropique, soulève des problèmes non seulement environnementaux, mais également socio-économiques. Ceci implique la connaissance et le suivi de nombreux secteurs d'activités économiques, touchant à des questions d'équité, tant reliées aux rapports Nord/Sud et qu'aux questions intergénérationnelles.

1.2.1. Les ONG Environnement nationales : la « première et principale vague » d'acteurs

Le problème du réchauffement planétaire a d'abord mobilisé une multiplicité d'associations environnementales nationales, déjà actives dans les domaines de l'énergie, de l'agriculture, des transports, de la finance⁹¹, du développement économique, etc.

⁸⁹Diplômées de grandes universités, comme Harvard, ou disposant de nombreuses années d'expérience sur le domaine de la promotion des politiques climatiques (informations tirées des entretiens individuels).

⁹⁰Pour visualiser la diversité des acteurs membres du CAN International (plus de 300 associations à travers le monde), visitez les sites des différentes antennes régionales du CAN à partir de : <http://www.climatenetwork.org/>

⁹¹On pense ici aux acteurs associatifs qui ont développé des campagnes de suivi sur la pratique des Institutions financières internationales (FMI, Banque mondiale, Banque régionale d'investissement, etc.) ou encore, sur les questions de fiscalité écologique.

La panoplie des acteurs impliqués révèle une grande diversité de profils, allant de structures spécialisées sur un thème défini (la promotion de l'efficacité énergétique, par exemple) aux associations généralistes (de protection de l'environnement). Il en va de même en ce qui concerne leur origine : cette nébuleuse d'environnementalistes comprend tant des branches nationales de grandes ONGE, que des associations ayant émergé de dynamiques locales.

Pourtant, cette pluralité de profils n'a pas empêché ces associations de se constituer en réseau mondial dès les prémices du débat climatique sur la scène internationale, sous l'égide du *CAN International* (1989). Cette décision, collective, fut prise suite au constat, sans appel à l'époque, du faible nombre d'associations réellement investies sur le sujet. L'intérêt de travailler en réseau s'était imposé de lui-même. Le *CAN International*, en tant que réseau associatif spécialisé et forum mondial de discussions, a ainsi posé les jalons d'une action internationale coordonnée entre les associations impliquées. C'est incontestable.

Aussi, et dès le début, grandes et petites ONGE ont appris à travailler ensemble. Les grandes ONGE, de par leur expertise internationale- ou européenne, tiennent informées les organisations nationales des enjeux internationaux, tandis que ces dernières alimentent les « têtes de réseau » d'informations sur l'actualité locale ou régionale. Cet échange, continu et dynamique, a permis aux membres du CAN International d'acquérir à la fois une vision globale et locale de l'actualité politique climatique.

1.2.2. La « deuxième vague » : les ONG de développement

Curieusement, les ONG de développement ne se sont impliquées dans cette sphère politique que tardivement⁹². Elles ont donc joué un rôle bien moins actif que leurs homologues environnementalistes sur la scène internationale jusqu'à présent.

Ce retard est essentiellement dû au fait que la majorité des « développementistes » n'a pas immédiatement pris conscience du lien existant entre les enjeux du changement climatique et ceux du Développement. Autre curiosité, ce sont pour l'essentiel les ONG de l'environnement (conseillées, soutenues ou secondées par les Think Tanks) qui attireront leur attention sur la pertinence de ce lien. Les associations environnementales

⁹²Bien que les prémices d'une implication soit palpable dès 2002, dans le contexte du Sommet de Jo'burg (Sommet sur le développement durable et les 10 ans de Rio) et de la 8^e CdP de New Delhi, il faudra attendre 2004 et la 10^e CdP de Buenos Aires, pour voir les ONG de développement participer activement aux discussions traitées devant la CCNUCC, à travers, entre autres, l'organisation d'un événement parallèle (side event) de deux jours intitulé Adaptation & development days.

entreprendront ce travail d'approche dès les années 2001-2002, s'apercevant de l'importance croissante de la dimension « développement » de certaines discussions traitées devant la CCNUCC. Or, ces ONG se rendirent rapidement compte qu'elles disposaient d'une expertise limitée sur le sujet.

Ainsi, et depuis peu, certaines grandes ONG de développement ou de solidarité internationale⁹³ ont commencé à s'investir sérieusement dans le processus de la CCNUCC. Sans surprise, leurs domaines de prédilection sont les questions relatives aux mécanismes financiers institués par la Convention (et son Protocole) en faveur des PED, à l'adaptation aux changements climatiques et à l'accès à l'énergie dans les pays du Sud.

Elles sont également préoccupées dans certains cas par l'accès des ONG du Sud aux négociations et se font l'avocat de celles-ci auprès de leurs gouvernements et/ou des instances internationales.

1.2.3. Vers une troisième vague ? Les mouvements de jeunesse

L'observation des sessions de la CCNUCC nous rend compte d'une autre catégorie d'acteurs non-gouvernementaux, intrigante, celle des mouvements de jeunesse. Leur participation se remarque par l'adoption de « Déclarations de la Jeunesse » à l'attention des délégués des CdP, ainsi que par l'organisation d'actions ou manifestations durant ces sessions internationales. Les plus notables sont celles de la Conférence de La Haye (CdP6, 2000)⁹⁴ et de Montréal (CdP11, 2005)⁹⁵.

Quelle est l'implication réelle de ces mouvements dans le forum des négociations ? Quels rôles ont-ils joué jusqu'à présent ? Assistons-nous à l'émergence d'un nouveau type d'acteurs non-gouvernementaux sur la scène politique climatique ?

La base de données « observateurs » de la CCNUCC liste moins de dix ONG⁹⁶ de jeunesse accréditées. Cette catégorie d'acteurs est donc admissible au regard du Secrétariat de la CCNUCC, malgré la jeunesse de certains de ses membres, qui sont mineurs⁹⁷.

93 Telles que CARE (<http://www.care.org/careswork/projects/TJK060.asp>), Practical Action (<http://practicalaction.org/?id=climatechange>), Oxfam (http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/climate_change/index.htm).
94 Voir les opérations réalisées dans le centre de conférence à La Haye, par l'équipe européenne du « Pari contre l'effet de serre » « the Bet », regroupant des dizaines de jeunes de 17 pays européens (http://chicheweb.org/article.php3?id_article=35), ainsi que la Déclaration de la Jeunesse faite en plénière, le 21 novembre 2000 : <http://www.iisd.ca/climate/cop6/21nov.html>.

95 L'association ENJEU, le Youth Environmental Network, et la Sierra Youth Coalition (SYC) ont coordonné un ensemble d'actions durant la 11^e CdP, tels que l'organisation d'un Salon dédié aux jeunes, dans un pavillon face au centre des négociations, de nombreux événements orchestrés dans le centre même, la rédaction d'un bulletin quotidien couvrant la CdP, « Tip of the Iceberg », ainsi que l'adoption de la Déclaration Internationale de la Jeunesse (<http://www.beyondkyoto.org/index.en.html>).

96 Yale Student Environmental Coalition (YSEC), <http://www.climatecampaign.org>; Young Power in Social Action (YPSA), <http://www.ypsa.org>; Youth Environmental Network (YEN/REJ), <http://www.yen-rej.org>; Youth for Intergenerational Justice and

Pourtant, à la question de savoir si ces mouvements sont l'illustration d'un nouveau « collectif » d'acteurs, l'Agent de liaison des ONG du Secrétariat reste dubitatif. Selon lui, ces mouvements souffrent d'un problème chronique : Ils sont chaotiques, « *sans permanence* ». Derrière cette inconstance, « *c'est l'absence de financement pérenne qui limite leur capacité de suivi* », précise-t-il. « *Ils dépendent trop du bon vouloir de leurs financeurs, qui sont essentiellement les Pays d'accueil des CdP* », ajoute-t-il. Autrement dit, la participation de ces mouvements est conditionnée à la volonté du Pays d'accueil de voir, ou pas, participer la « jeunesse » aux négociations qu'il organise. Les collectifs de jeunes ne décrochent qu'à l'occasion des financements, ce qui ne leur permet pas de réaliser un suivi entre les sessions.

À l'écoute de certains jeunes qui ont été impliqués lors de précédentes sessions internationales, le constat est quasi-similaire. Malgré leurs tentatives accrues de récolte de fonds, cette catégorie d'acteurs ne dispose pas (encore ?) de ressources suffisantes pour planifier une participation pérenne, mais seulement sporadique.

Aussi, il paraît prématuré de considérer ces mouvements comme une nouvelle catégorie d'acteurs climatiques, leur rôle politique demeurant limité (bien qu'ils jouent un rôle actif d'observateur et s'efforcent de créer les bases d'un dialogue entre la jeunesse et les délégations étatiques durant les sessions). Ces mouvements sont-ils pour autant condamnés à rester d'éternels néophytes devant la CCNUCC ?

Rien n'est moins sûr. D'abord, parce que ces mouvements expriment de plus en plus vivement leur volonté de renforcer leurs réseaux pour assurer le suivi de ces négociations. Ils sont donc conscients de leur faiblesse structurelle et essaient d'y remédier⁹⁸. Ensuite, parce que l'on voit fleurir des mouvements nationaux de jeunes (le plus visible étant sur le continent Nord américain⁹⁹), qui semblent mieux organisés. Enfin, parce que ces jeunes suscitent un intérêt croissant de la part d'autres acteurs associatifs, aux structures financières stables : les ONGE. Depuis peu, ces dernières sont prêtes à financer la venue de

Sustainability - Europe (YOIS Europe), <http://www.yois-europe.org>; Environnement Jeunesse (ENJEU), www.enjeu.qc.ca; Ecological Youth of Angola ; International Forestry Students' Association (IFSA), www.ifsa.net.

⁹⁷En effet, le Code de conduite publié en 2003 par le Secrétariat de la CCNUCC précise que les personnes en dessous de 18 ans seront enregistrées à la discrétion du Secrétariat : « Representatives shall normally be at least 18 years of age. Younger representatives may be registered at the discretion of the secretariat. », in Section A : "Access", §.4, Guidelines for the participation of representatives of non-governmental organizations at meetings of the bodies of the UNFCCC, March 2003.

⁹⁸Pour illustration, voir l'initiative lancée par l'International Conference of Youth 2 (COY2) et l'African Youth initiative on Climate change (AYICC) (<http://www.ayicc.org>) qui, à la veille de la 12^e CdP de Nairobi, appellent aux contributions volontaires afin de consolider le réseau de jeunes sur le moyen terme. A cet égard, on peut lire sur leur site Web (octobre 2006) : « *Présentement, le concept de l'AYICC a été lancé en l'absence même de tout financement (...). Cependant, afin de permettre à cette vision de se transformer en réalité, nous avons besoin de devenir une organisation financièrement viable.* » (<http://www.ayicc.org/funding.php>).

⁹⁹Yale Student Environmental Coalition (YSEC), <http://www.climatecampaign.org>, la coalition nord-américaine de jeunes « Energy Action Coalition », <http://www.energyaction.net/main/>, la Sierra Youth Coalition (SYC) et leur initiative « sustainable campuses » (<http://www.syc-cjs.org/sustainable/tiki-index.php>), la récente constitution de la « Coalition canadienne des jeunes pour le Climat », <http://itsgettinghotinhere.org/471>, etc.

jeunes aux sessions climatiques internationales. La campagne de Greenpeace International, appelée *Solar generation*¹⁰⁰ en est une illustration¹⁰¹.

Si l'on considère leur professionnalisme très relatif, ces jeunes acteurs ont pourtant un accès privilégiés aux décideurs politiques (ministres, personnalités) lors des Conférences des Parties, qui les écoutent volontiers.

2. Le cas particulier des ONG allemandes, britanniques et françaises : entre similitudes et différences

L'exploration de l'implication des acteurs associatifs allemands, britanniques et français dans l'arène internationale du climat nous conduit à étudier et analyser la manière dont ces derniers sont apparus et ont investi ce champ de la diplomatie. Qui sont ces associations ? Comment travaillent-elles et quels rôles ont-elles joué durant la période 2000-2005 vis-à-vis des décideurs ? Tant que questions qui trouveront, dans ces pays européens, des réponses relatant certaines similitudes d'approches (spécialement vis-à-vis de leurs cibles politiques), mais aussi, des différences (notamment relatives à leur façon de travailler ensemble).

2.1 Les ONG allemandes

En Allemagne, l'évènement qui enclencha une **dynamique associative active** sur les questions du Changement climatique fut le Sommet de la Terre (Rio, Décembre 1992). Six mois plus tard, trente-cinq ONG d'environnement et de développement créèrent le *Forum allemand des ONG d'environnement et de développement*¹⁰², dans le but de réaliser le suivi des objectifs préconisés lors de ce Sommet mondial (dont ceux de la Convention « climat »), et d'en promouvoir le respect.¹⁰³

Or, et comme le souligne un observateur¹⁰⁴, cette alliance entre « environnementalistes » et « développementistes » ne s'est pas formée spontanément, mais fut la réponse à une requête émanant du Ministre de l'Environnement de l'époque, M. K. Töpfer. Ce dernier leur avait suggéré de se constituer immédiatement en réseau, afin de renforcer la portée de leurs travaux auprès des décideurs publics.

¹⁰⁰<http://www.solargeneration.org/>

¹⁰¹ Voir *infra*.

¹⁰²<http://www.forum-ue.de/>

¹⁰³<http://www.forum-ue.de/53.0.html?&L=1>

¹⁰⁴ Communication personnelle d'un chargé de mission allemand (juin 2006), déjà actif à l'époque.

Cette alliance, à la composition originale et avant-gardiste¹⁰⁵, a fait que les ONG d'environnement et de développement ont commencé à appréhender les questions climatiques ensemble et au même moment : dès 1995, année de la tenue à Berlin de la 1^{ère} CdP.

Cette manière de travailler a généré une dynamique inter-associative de coopération sans précédent. Malgré la diversité de leurs priorités d'action¹⁰⁶, ces acteurs non gouvernementaux ont appris à se connaître et à s'écouter.

D'ailleurs, il n'est pas anodin de constater que la majorité des ONG impliquées sur les questions climatiques ont développé une expertise axée sur les questions d'équité dans les rapports Nord/Sud. C'est le cas non seulement du *Forum allemand* lui-même, mais aussi de *GermanWatch*¹⁰⁷ et du *BUND*¹⁰⁸ (FoE Allemagne). La toile de fond de leur lobbying politique ciblant la réduction des émissions de GES, est le devoir moral et politique pour l'Allemagne d'être leader en la matière, compte tenu à la fois de son poids économique mondial et de sa responsabilité historique au problème du changement climatique anthropique, dont les pays du Sud sont les premières victimes.

Plus généralement, les témoignages des ONG recensées décrivent une bonne qualité du **travail en réseau**. Le *Forum* fédère dorénavant plus de soixante-dix ONG. Les branches allemandes du WWF et de Greenpeace en font partie, ils sont mêmes membres de son Bureau (qui est le comité exécutif de l'association). La mission principale du *Forum* est de s'assurer que ses membres développent collectivement des positionnements sur tel ou tel sujet de politique nationale et internationale. Ainsi, un groupe de travail « climat » est devenu actif dans les années 1995-1996. Il regroupe une dizaine de membres associatifs actifs¹⁰⁹. Selon l'ex-coordonateur de ce groupe, le travail de lobbying politique réalisé fut plutôt réactif, avec un pic d'activité ces dernières années (2004-2005)¹¹⁰. Ce groupe était secondé, dans son travail de positionnement et d'analyse, d'une Cellule de conseils scientifiques, composée d'individus issus de **Think Tanks** allemands¹¹¹.

¹⁰⁵ L'établissement d'un lien entre développement et environnement n'émergera que plus tard chez les ONG climatiques en général et au Royaume Uni et en France en particulier. Voir *infra*.

¹⁰⁶ Les uns travaillant sur les questions de développement, via notamment la réalisation de projets de terrain dans le Sud, les autres travaillant sur les questions d'environnement, se concentrant sur la promotion de politiques climatiques développées par les Pays du Nord.

¹⁰⁷ Ainsi, sur la brochure de présentation de Germanwatch, on peut lire au paragraphe « Qui sommes nous ? » : « *GermanWatch* prépare le terrain pour les changements nécessaires de politiques dans le Nord, qui préservent les intérêts des populations du Sud. Régulièrement, nous présentons aux décideurs et à nos partisans, des informations significatives ». Et le paragraphe « Qu'est ce qui nous motive ? » d'expliquer : « *Sans changements structurels dans les pays industrialisés du Nord, un développement écologique et socialement juste dans le monde entier ne peut être atteint.* »

¹⁰⁸ Le BUND (FoE Allemagne) sera une des premières ONGE à promouvoir, dans ses positionnements, la notion de « dette écologique » que les Pays du Nord auraient souscrit au profit des Pays du Sud.

¹⁰⁹ Le WWF Allemagne, Greenpeace Allemagne, le BUND (FoE allemand), NABU, Robin Wood, Deutsche Umwelthilfe, Germanwatch et le Forum Umwelt & Entwicklung.

¹¹⁰ En raison, notamment, de l'actualité politique européenne climatique du moment, à savoir, la définition pour l'Allemagne, en tant qu'un des 25 Etats membres, de son plan national d'allocation des quotas de CO2 pour la mise en œuvre du marché européen de marché de quotas sur la période 2005-2007.

¹¹¹ Voir *infra*.

Quant à la **nature des relations** qu'ils entretiennent avec les décideurs, on reste là encore étonné de l'homogénéité des témoignages. Tous les qualifient de « *constructives* ». Leurs interlocuteurs politiques privilégiés, qui sont les **Ministère de l'environnement et du développement**, « *ont souvent les mêmes positions que nous* », déclare un environnementaliste allemand, « *les divergences étant dans le détail* ». Aussi, à la question de savoir s'ils considèrent efficace leur travail de lobbying et d'expertise, certains ironisent en répondant : « *pas réellement, puisque le gouvernement partage notre point de vue sur les questions de politique climatique internationale !* ».

En revanche, il en va tout autrement avec le **Ministère de l'Economie**, qui traite des questions relatives au G8. Une fois encore, ils sont tous d'accord : leurs relations avec ce Ministère (et ses services) sont non seulement conflictuelles, voire « *hostiles* », mais c'est un ministère très difficile d'accès. À ce propos, un responsable « climat » regrette : « *Parfois, il refuse expressément de nous voir* ».

Par conséquent, sur la période 2000-2005, leur **rôle d'influence** vis-à-vis des politiques a connu peu d'évolution : harmonieux et technique du côté « Environnement » ; quasi-inexistant du côté « Economie ».

Toutefois, le rôle des ONG allemandes ne se limite pas au seul lobbying politique direct, loin s'en faut. Elles ont toutes, de diverses manières, travaillé sur la **dissémination** de l'information relative au réchauffement planétaire, leurs cibles principales étant le grand public et l'Industrie.

Et le résultat de ce labeur est convaincant. Selon eux, la population allemande a un taux très élevé de conscientisation sur le sujet. Un activiste du BUND (FoE Allemagne) avance que : « *90% de la population sait ce que sont les Changements climatiques, et 80% estime que c'est un des problèmes environnementaux les plus importants* ». Concernant les acteurs économiques, *GermanWatch* est fier de rappeler qu'ils furent à l'initiative de la création de l'*European Business Council for Sustainable Energy (E5)*¹¹², qui fut un des premiers collectifs d'industriels à se déclarer pro-Kyoto, suite au retrait des Etats-Unis. Un représentant du *Forum* note, quant à lui, que le réseau (avec ses multiples ramifications associatives) a réussi à construire des alliances avec certains secteurs de l'Industrie (Energie, Agriculture, Transport), afin d'aller ensemble plaider leur cause devant le gouvernement. Les ONG allemandes ont donc ici joué un rôle décisif de **mobilisation**, qui a eu pour effet **d'élargir le rang de leurs alliés**, en démontrant que leurs « causes » et analyses pouvaient être soutenues par une diversité d'acteurs autres qu'elles seules.

¹¹² <http://www.e5.org/>

2.2 Les ONG britanniques

L'investissement associatif anglo-saxon sur les questions climatiques date des années 1994-1995, période qui coïncide avec l'entrée en vigueur de la Convention (1994) et la tenue de sa 1^{ère} CdP (1995, Berlin). A cette époque, seules les ONG de protection de l'environnement sont représentées. Il faudra attendre presque dix ans (2002-2004) pour voir une deuxième catégorie d'associations s'impliquer activement dans la politique climatique: les ONG de développement¹¹³.

La « bulle » active d'**ONG environnementales** se compose tant d'associations issues de grandes ONGE, comme Friends of the Earth UK¹¹⁴, Greenpeace UK¹¹⁵, WWF UK¹¹⁶ (dont l'éventail de campagnes est plus large que le seul thème du changement climatique), que d'associations spécialisées, telles que Vertic¹¹⁷ (structure experte sur les questions de contrôle et de suivi du respect des traités multilatéraux sur l'environnement) ou que la très honorable et respectable *Royal Society for the Protection of Birds*, la RSPB¹¹⁸(dont le travail consiste initialement à promouvoir la protection des oiseaux, et plus récemment, la biodiversité).

Le **degré d'implication** dans la sphère internationale des politiques climatiques varie d'une structure à l'autre. Dès 1995, Vertic et la RSPB ont suivi les questions internationales, en assistant systématiquement aux négociations, tandis que les antennes nationales des grandes ONGE se sont davantage mobilisées sur les thèmes de politiques nationales, laissant à leurs bureaux internationaux le soin de suivre au quotidien la diplomatie climatique. Les branches britanniques de FoE, Greenpeace et du WWF traitent d'ailleurs et principalement des questions climatiques à travers le prisme de l'énergie, en préconisant des politiques climatiques nationales, et parfois européennes¹¹⁹, qui soient ambitieuses sur l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables¹²⁰. Leurs rôles sur les aspects

¹¹³ Voir *infra*.

¹¹⁴ www.foe.co.uk/

¹¹⁵ www.greenpeace.org.uk

¹¹⁶ www.wwf.org.uk

¹¹⁷ www.vertic.org

¹¹⁸ <http://www.rspb.org.uk>

¹¹⁹ Notamment en réalisant le suivi et l'analyse de la définition du plan britannique d'allocation des quotas de CO₂, dans le cadre de la mise en place du marché européen des quotas CO₂.

¹²⁰ Ainsi, les branches britanniques de FoE, Greenpeace et le WWF, ont chacune développé des campagnes nationales sur le lien existant entre les problématiques énergétiques et climatiques : Pour FoE-UK, voir leurs campagnes « carbon dinosaur » pour la fermeture des centrales thermiques à charbon vieillissantes et leur récente autre campagne dite « the Big Ask », qui exige du gouvernement l'adoption d'une loi contenant un objectif annuel et contraignant de réduction du CO₂ de 3% pour le Royaume-Uni. (www.foe.co.uk/campaigns/climate/news/big_ask.html); pour Greenpeace-UK, voir leur campagne « choose clean energy », qui dernièrement vise à obtenir une production énergétique décentralisée au Royaume-Uni (www.greenpeace.org.uk/climate/climatechange/index.cfm); et pour le WWF-UK, voir leur campagne « power switch ! » , et leur

internationaux se limitent, dans la majorité des cas, à se faire le relais des analyses et des revendications développées par leurs homologues de l'international. Ce travail de relais est facilité par le fait que l'on se trouve dans un pays anglophone, qui est la langue de travail « universelle ». Ainsi, les antennes britanniques de ces grandes ONGE peuvent reprendre et utiliser le travail ou le matériel de communication créé à l'International, sans avoir à supporter de coût additionnel¹²¹. Plus encore, à l'écoute des entretiens, on découvre que les chargés de mission anglo-saxons font parfois directement appel à leurs « têtes » de réseau mondial, afin que ces dernières participent à une rencontre jugée importante (ou stratégique) avec les décideurs britanniques. De tels échanges sont effectivement possibles, puisqu'une fois encore, tout le monde parle anglais. Comme les sièges des Bureaux internationaux se situent en Europe (Londres, Amsterdam ou Berlin¹²²), l'organisation logistique de telles rencontres est facilement réalisable, car abordable.

En revanche, cette fluidité organisationnelle au sein d'une même grande ONGE n'est pas transposable aux relations qu'entretiennent entre elles les associations environnementales climatiques dans le royaume. Si l'on se penche sur la manière dont les ONGE britanniques ont commencé à travailler ensemble, au cours de la décennie 90, on est surpris de constater que l'unique tentative dans ce sens, celle de créer un **Climate Action Network national** (CAN-UK), se solda par un échec¹²³. Or, la principale raison à cet échec ne fut nullement le manque de moyens financiers, mais bien le refus des associations britanniques de voir un réseau à part entière émerger. Comme le justifie un des vétérans du milieu : « *Constituer un réseau associatif ne servait à rien, on se connaissait tous* ». Ce que révèle également le sondage réalisé auprès des ONGE impliquées, c'est l'importance de la tradition anglo-saxonne dite de « territorialité » entre associations. Autrement dit, le paysage associatif britannique est traditionnellement « compartimenté » en champs d'action. D'ailleurs, la plus jeune génération des responsables « climat » interrogés récemment s'en plaint: ils disent perdre un temps précieux lorsqu'il s'agit de monter des campagnes inter-associatives, ce qui les agacent.

Cependant, bien que cette territorialité soit un frein à la constitution durable d'un réseau associatif national, elle n'interdit pas aux acteurs intéressés de **collaborer**. Compte

volet sur la promotion de l'efficacité énergétique dans le secteur du bâtiment (www.wwf.org.uk/climatechangecampaign/issues.asp).

¹²¹ Effectivement, les structures britanniques n'ont besoin ni de traduire, ni de réimprimer le matériel de lobbying préparé par les bureaux internationaux.

¹²² Villes où se trouvent respectivement les bureaux internationaux « climat » de FoE, de Greenpeace et du WWF.

¹²³ Cette initiative qui fut lancée dans les années 1995 et suivantes, avec le soutien et l'appui financier du Climate Action Network Europe, antenne européenne du CAN International. Peu de traces de cet essai- et de son échec- existent encore, sauf quelques témoignages d'acteurs associatifs, actifs à l'époque, et la subreptice mention d'un CAN-UK dans les listes des participants aux 1^{er} (1995), 2^e, 3^e, et 4^e CdP (1998).

tenu du nombre réduit d'ONGE investies sur les questions de diplomatie climatique¹²⁴, ces dernières ont établi et développé des liens de travail informels, et ce, dès le début de leur implication sur le sujet. Ce phénomène va évoluer, pour s'accélérer significativement à partir de 2004.

A ce stade, il n'est pas anodin d'observer que cela coïncide avec l'annonce faite par le Premier Ministre, Tony Blair, de son investissement personnel sur le dossier politique du changement climatique¹²⁵.

Du côté associatif, **2004** est une année-charnière et ce, à plusieurs titres. On assiste non seulement à l'éclosion de campagnes « climat » inter-associatives de plus en plus visibles et structurées, mais aussi à l'apparition de prises de position des ONG de développement sur les questions de politiques climatiques¹²⁶.

À partir de 2004, les ONGE vont commencer à réaliser une partie de leur lobbying climatique au sein de **Green Alliance**¹²⁷, sous l'égide d'un projet intitulé « stratégie conjointe pour les organisations environnementales »¹²⁸. Le rôle de *Green Alliance*, dans ce projet, consiste à faciliter l'élaboration de stratégies politiques communes entre associations participantes, et à coordonner leur mise en œuvre vis-à-vis des décideurs britanniques. Pour ce faire, *Green Alliance* coordonne une huitaine d'associations environnementales, parmi lesquelles se trouvent FoE, Greenpeace, la RSPB, et le WWF-UK.

À la question de savoir pourquoi ces ONGE ont attendu si longtemps pour rejoindre une telle structure, ces dernières mentionnent qu'avant 2004, *Green Alliance* n'avait pas la compétence technique de « *traiter sérieusement du Changement climatique* »¹²⁹. Or, ce manque de compétence fut précisément comblé cette année-là, puisque l'organisation recruta un des chargés de mission « Energie -Climat » du WWF-UK. Outre cette réponse, ce changement d'attitude de la part des ONGE est remarquable, et ce, pour au moins deux raisons. D'une part, il traduit la volonté politique des associations anglo-saxonnes visées de s'afficher ensemble. Il contrecarre ainsi une partie de la compartimentation du milieu, décrite

¹²⁴ On retrouve là encore, la pertinence du sentiment d'appartenance à la même communauté climatique. Voir *supra*.

¹²⁵ L'année 2004 est l'année de préparation pour le gouvernement Blair de sa double présidence au sein de l'UE et du G8. Voir *supra*.

¹²⁶ Par exemple, voir l'événement orchestré par d'importantes ONG de développement, nommé le « Global Warming 8 » (GW8), organisé la veille du Sommet du G8 à Gleneagles (Ecosse, 6-8 juillet 2005), qui s'est tenu le 5 Juillet 2005, à Edinburgh (<http://www.iied.org/events/GW8.html>).

¹²⁷ ONG anglo-saxonne (independent Charity), créé en 1979, qui se décrit comme étant le correspondant anglo-saxon du Bureau Européen de l'environnement (BEE), et qui travaille étroitement avec les représentants d'ONGs, de l'Industrie et du gouvernement, dans le but de promouvoir des politiques pour un meilleur environnement. Ses trois principaux objectifs visent à : 1) « influencer les décideurs », afin de faire de l'environnement un thème politique central ; 2) avoir des « politiques intelligentes », afin d'intégrer effectivement l'environnement dans les politiques publiques et les processus décisionnels ; et 3) à avoir des « pensées fraîches », afin de stimuler les nouvelles idées, et faire avancer l'ordre du jour environnemental dans de nouvelles sphères. Voir : www.green-alliance.org.uk.

¹²⁸ *Joint strategy for environmental organisations*, voir : <http://www.green-alliance.org.uk/grea1.aspx?id=62>. Parmi les sujets « climat » que couvre l'Alliance, et qui ont un lien avec la politique internationale, on peut lister le suivi des négociations de la CCNUCC sur le Changement climatique, le G8 et certaines législations européennes, telles que la mise en œuvre du marché européen de quotas de CO2.

¹²⁹ Communication individuelle d'un responsable climat d'une ONG britannique, juillet 2006.

plus haut, en permettant une meilleure visibilité de la mobilisation associative sur la scène politique britannique. D'autre part, ce regroupement marque une étape décisive de rapprochement avec certains industriels, également membres de *Green Alliance*¹³⁰.

Cette nouvelle tendance vers davantage de travail en réseau va continuer à se développer, par le biais de la constitution d'une large coalition inter-associative baptisée **Stop climate chaos**¹³¹, qui verra officiellement le jour en septembre 2005¹³². À ce titre, il est intéressant de noter que les fondateurs (et premiers financeurs) de cette campagne sont précisément FoE, Greenpeace, la RSPB et le WWF-UK¹³³. La création de cette coalition est d'autant plus pertinente qu'elle offre également un éclairage sur le travail souterrain que ces ONGE ont effectué depuis quelques années vis-à-vis d'une autre catégorie d'acteurs associatifs anglo-saxons : les ONG de développement.

Les entretiens réalisés auprès des acteurs non-gouvernementaux britanniques révèlent qu'à partir de 2001, certains Think tanks¹³⁴, soutenus par les ONGE précitées, ont initié des démarches de rapprochement auprès d'importantes ONG de développement, dont bon nombre ont une composante religieuse (telles que Oxfam-UK¹³⁵, Tearfund¹³⁶, Practical Action¹³⁷, Christian Aid-UK¹³⁸, etc.). Ces démarches, menées d'abord de manière informelle¹³⁹, ont donné lieu par la suite à l'édition d'une série de rapports au titre provocateur de *Up in smoke ?*¹⁴⁰. Le premier rapport fut publié en octobre 2004¹⁴¹. L'apport de ces ouvrages, outre leur substance¹⁴², est qu'il est le produit d'une étroite collaboration entre environnementalistes et développementistes¹⁴³.

¹³⁰ Voir, par exemple, le récent rapport, *A new vision for energy*, publié par la Green Alliance, en juillet 2006, au moment de la Révision sur l'énergie (*Energy Review*) lancée par le gouvernement Blair. Parmi les contributeurs dudit rapport, on aperçoit les logos de FoE, Greenpeace, RSPB, WWF-UK, à côté de ceux de BP et Shell. (www.green-alliance.org.uk/uploadedFiles/Publications/ANewVisionForEnergy.pdf)

¹³¹ Cette coalition comprenait, en automne 2006, plus de 40 associations implantées au Royaume Uni, parmi lesquelles figurent les principales associations d'environnement, de développement, religieuses, de jeunesse, de femmes, de retraités, de lutte contre la pauvreté, de droit de l'homme, etc. Voir la liste complète et détaillée sur : www.stopclimatechaos.org/about_us/9.asp.

¹³² Voir leur 1^{er} communiqué de presse de lancement: www.stopclimatechaos.org/documents/launch.pdf

¹³³ http://www.stopclimatechaos.org/about_us/funders/default.asp

¹³⁴ Dont les principaux protagonistes furent l'IIED (International Institute for Environment and Development, www.iied.org/), l'IDS (Institute of Development Studies, www.ids.ac.uk) et la NEF (New Economics Foundation, <http://www.neweconomics.org>).

¹³⁵ <http://www.oxfam.org.uk/>

¹³⁶ www.tearfund.org

¹³⁷ <http://www.itdg.org> ou <http://practicalaction.org> (nouveau site web).

¹³⁸ <http://www.christian-aid.org.uk/>

¹³⁹ Ces démarches donneront lieu à la constitution d'un groupe informel de travail « Climate Change and Development » qui, depuis sa 1^{ère} réunion en septembre 2003, se rencontre tous les mois pour discuter ensemble des actions à venir.

¹⁴⁰ Expression pouvant être traduite comme « partir en fumée ? », <http://www.iied.org/pubs/pdf/full/9512IIED.pdf>

¹⁴¹ Depuis, deux autres rapports ont été publiés : *Africa- Up in smoke ?*, en juillet 2005 et *Up in Smoke? Latin America and the Caribbean*, en août 2006.

¹⁴² Qui souligne la menace que sera le réchauffement de la planète sur la réalisation des Objectifs de développement du Millénaire (ODM), pour ensuite exprimer l'inquiétude collective des auteurs et appeler les gouvernements à prendre des mesures urgentes.

¹⁴³ Ainsi, à côté de FoE UK, Greenpeace UK, la RSPB et du WWF-UK, on voit s'afficher des associations de développement et de solidarité telles que ActionAid International, Christian Aid, Columban Faith and Justice, ITDG (devenue depuis Practical Action), Operation Noah, Oxfam, Tearfund, teri Europe, WaterAid and World Vision.

Un an plus tard, le lancement de *Stop climate chaos*, en tant que plate-forme multi-associative d'envergure nationale, franchit une étape supplémentaire. Ce collectif est le socle sur la base duquel les ONG d'environnement et de développement appellent à la mobilisation nationale pour : « *créer une pression populaire irrésistible sur les politiciens pour qu'ils agissent* », « (...) *pour assurer que le gouvernement du Royaume-Uni fasse tout ce qu'il doit faire chez lui et à l'étranger- de toute urgence- pour arrêter le changement climatique.* »¹⁴⁴

Malgré la jeunesse d'une telle dynamique, *Stop climate chaos* semble amorcer une nouvelle ère de militance climatique chez les associations britanniques, vers leur décloisonnement ; une ère où toutes ensemble, et selon des axes communs de lobbying, préalablement définis et facilement appropriables par toute une chacune¹⁴⁵, elles font pression sur leur gouvernement.

Aussi, au cours de la période 2000-2005, la **qualité des relations** entre les ONG d'environnement (et en moindre mesure, de développement) et les décideurs publics, a connu quelques variantes notoires.

Généralement, et sans surprise, les ONGE ont comme interlocuteurs traditionnels et privilégiés le **Ministère de l'environnement**, le *DEFRA* et, en seconde place, le **Ministère du développement**, le *DFID*. À l'inverse, les ONG de développement témoignent de l'existence de liens solides avec le personnel du *DFID* et de relations naissantes avec le *DEFRA*. Dans un cas comme dans l'autre, lorsque ces associations décrivent leurs relations avec leurs interlocuteurs traditionnels, elles les qualifient de « *plutôt bonnes* », « *constructives* », voire « *matures* ».

Les échanges avec cette catégorie d'acteurs gouvernementaux (fonctionnaires ou conseillers ministériels) sont réguliers et portent tant sur des points techniques (avec les fonctionnaires) que politiques (avec les conseillers du Ministre). Ils se traduisent par des conversations téléphoniques ou électroniques hebdomadaires, avec, ici et là, l'organisation de réunions.

¹⁴⁴Traduction non officielle de : « *to build irresistible popular pressure on politicians to act. (...) to ensure that the UK Government does everything it must at home and abroad - with the utmost urgency - to halt climate change.* » (http://www.stopclimatechaos.org/about_us/9.asp).

¹⁴⁵Voir leur « manifeste » (<http://www.stopclimatechaos.org/documents/visionmissionmanifesto.pdf>), ainsi que leur document de positionnement, reprenant leurs revendications communes vis-à-vis du gouvernement britannique, réparties en 3 points : les actions nationales, internationales, et de promotion de justice climatique : http://www.stopclimatechaos.org/documents/what_the_uk_gov_must_do.pdf

De plus, certaines ONGE interrogées¹⁴⁶ précisent qu'elles ont, depuis quelques années, développé des relations avec le **Ministère de l'Industrie**, le *DTI*, afin de l'entretenir des dossiers relevant surtout de la gouvernance nationale, c'est-à-dire, les questions de politiques énergétiques¹⁴⁷. Cela dit, elles s'empressent d'ajouter qu'elles ont rencontré des difficultés à établir des contacts réguliers avec ce dernier, le personnel de ce Ministère s'étant montré jusqu'alors plutôt réticent à les entendre.

Par ailleurs, ces mêmes associations rapportent qu'elles entretiennent des contacts permanents avec les membres du Parlement (**la Chambre des Communes**), qu'elles analysent comme bons et réactifs. Les parlementaires, racontent-elles, les appellent sans hésitation, pour mieux connaître les détails techniques des dossiers.

A la question de savoir si elles ont perçu des **évolutions** dans leurs rapports avec leur gouvernement ces dernières années, elles répondent toutes positivement. Depuis 2004, trois événements moteurs ont modifié la « donne politique » : l'investissement personnel du Premier Ministre, Tony Blair, dans la dynamique du G8 ; l'intérêt récent du Ministre des Finances (Chancelier de l'Échiquier), devenu premier ministre, M. Gordon Brown ; et le positionnement du parti politique de l'opposition, porté par le Leader conservateur, David Cameron, sur le dossier du dérèglement climatique. Ces changements ont eu un impact direct et immédiat sur la qualité de leurs relations avec certains décideurs (les conseillers du Premier Ministre, le *DTI* et le Ministère des Finances en particulier), qui se montrent dorénavant plus accessibles aux requêtes des associations.

Quant aux **rôles** que les ONG ont joué et continuent à avoir sur le volet international de la politique climatique, on en perçoit au moins deux : **d'expertise** et **sensibilisation**.

Il paraît pertinent de faire un parallèle entre le modèle organisationnel de nombreuses ONG britanniques et la nature de leurs rôles sur la scène politique. Si l'on se penche sur la manière dont ces associations se sont organisées en interne, on découvre un découpage strict des fonctions du personnel impliqué dans les questions « climat/énergie » : d'un côté, les responsables politiques (*policy officers*) ; de l'autre, les chargés de campagnes (*campaigners*). Les premiers ont pour mission de réaliser le travail de fond, en faisant le suivi des politiques, tout en maintenant des liens étroits avec les décideurs, tandis que les seconds ont un travail axé sur la mobilisation, conformément à des points de lobbying

¹⁴⁶ Comme Greenpeace UK, FoE UK, ou encore la RSPB.

¹⁴⁷ Discussions relatives aux politiques de promotion du recours aux énergies renouvelables, au lancement d'une politique de production décentralisée de l'énergie, ou encore, à la fermeture de centrales thermiques au charbon.

clairement identifiés (et réactualisés si nécessaire¹⁴⁸), avec un pan « communication » très important. Pour ce faire, ces derniers sont souvent épaulés par un service « communication » adéquat et conséquent¹⁴⁹.

En raison de leur compartimentation initiale, les ONG impliquées, elles ont chacune développé leurs propres sphères d'expertise. Concernant les ONGE, la RSPB et Vertic ont des approches très techniques¹⁵⁰, tandis que les branches britanniques de FoE, Greenpeace et le WWF sont davantage porteuses d'avis et d'analyses géopolitiques (se faisant le relais de leurs bureaux internationaux). Quant aux ONG de développement, elles valorisent leurs connaissances et expériences de terrain en tant que réalisatrices de projets dans les PED.

Cette activité de lobbying est accompagnée d'un travail constant de **sensibilisation** et de communication vis-à-vis de tous les acteurs de la société britannique, ciblant tant les hommes politiques que la population¹⁵¹. Simultanément, les ONG qui ont des groupes locaux à travers le royaume¹⁵² travaillent à **mobiliser** leurs adhérents¹⁵³, afin que ces derniers répercutent l'information au niveau local.

2.3 Les ONG françaises

En France, les associations ont commencé à traiter des questions de politiques climatiques en 1996, en créant un réseau national d'ONGs spécialisé sur le changement climatique, le Réseau Action Climat-France (RAC-F)¹⁵⁴. C'est suite à une invitation des ONG bruxelloises¹⁵⁵ et allemandes¹⁵⁶, que quelques militants faisant déjà parti du milieu associatif¹⁵⁷ et des bureaux d'étude de prospective énergétique¹⁵⁸ sont allées démarcher les associations françaises actives sur les questions d'énergie, de transports collectifs et d'Eco-développement, afin qu'elles se constituent en réseau.

¹⁴⁸ Ce travail de réactualisation sera d'autant plus facilité compte tenu du travail de suivi réalisé en simultané par leurs collègues du département « politique ».

¹⁴⁹ Service qui les secondera dans la publication de matériels et la confection d'outils « clés en main » de mobilisation, en plus d'assurer le traditionnel suivi médiatique.

¹⁵⁰ Tels que les questions de comptabilisation des émissions pour les « puits de carbone », ou les procédures de vérification des engagements de réductions.

¹⁵¹ Ce travail de « communiquant » se fait sous diverses formes. Les chargés de campagne mentionnent des partenariats avec des journaux, des vedettes, l'organisation d'actions « visuelles » pour attirer les médias, ou encore, sont consultés par les directeurs de programme TV. Ainsi, un sondage de 2005 (National Opinion Poll) établit que 73% de la population nationale considère que le gouvernement du Royaume Uni devrait faire plus pour lutter contre le Changement climatique.

¹⁵² Comme, par exemple, FoE-Royaume-Uni (200 groupes locaux), Greenpeace-Royaume-Uni (150 groupes locaux), Tearfund (800 jeunes volontaires à travers le Royaume-Uni qui relaient les campagnes développées par le siège de l'organisation), Practical Action (5 groupes locaux), etc.

¹⁵³ Ce travail de mobilisation se fait à travers l'animation de listes de discussions, l'organisation de conférences auprès des adhérents pour les tenir au courant des dossiers, et aussi la confection de matériels « clés en main » pour permettre à ces derniers d'agir auprès des décideurs et de la population.

¹⁵⁴ www.rac-f.org

¹⁵⁵ Dont Greenpeace Europe et le CAN Europe (fondé en 1989).

¹⁵⁶ Notamment Germanwatch.

¹⁵⁷ Comme les associations Energy 21 et le Jour de la Terre.

¹⁵⁸ INESTENE (Institut d'Evaluation des Stratégies Energie-Environnement en Europe)

Face au constat de l'absence d'acteurs associatifs français sur la scène internationale sur les questions climatiques alors même que se négociait le texte du Protocole de Kyoto, les associations démarchées répondirent positivement à cette initiative. C'est ainsi que le RAC-F, en tant que branche française du *Climate Action Network Europe*, vit le jour.

En tant que réseau français d'associations d'envergure nationale, spécialisé sur le changement climatique, sa charte fondatrice énumère ses principales missions, qui sont de :

« - *Établir un dialogue avec les organes de l'état et des collectivités locales afin que s'instaure un débat sur l'effet de serre, dans la transparence et en impliquant tous les acteurs concernés.*(...)

- *Faciliter l'accès aux informations scientifiques et techniques ainsi qu'aux débats internationaux aux associations et à la presse.*

- *Participer aux réunions internationales sur les climats (...) au sein du (...) CAN, qui regroupe la plupart des associations concernées de toute la planète, [et] participer à l'élaboration des prises de position de ce regroupement. » 159*

Par conséquent, la fonction du RAC-F est d'impulser et de suivre les politiques à la fois nationales et internationales pour lutter contre le réchauffement planétaire, en coordonnant ses actions avec celles de ses associations membres.

Treize associations¹⁶⁰ d'aura nationale (qui, à partir de 2004, ont été rejointes par quelques associations locales) sont dorénavant représentées au sein du Conseil d'administration du RAC-F. On y note une grande diversité d'acteurs, comprenant des associations environnementales généralistes (dont les antennes françaises des grandes ONGE)¹⁶¹, de promotion des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique¹⁶², de promotion des transports alternatifs (transports en commun et modes « doux »)¹⁶³, et d'éco-développement dans les rapports Nord-Sud¹⁶⁴.

Les ONG de développement per se manquent à l'appel. Ce n'est qu'à partir de 2002 que l'on perçoit un début, timide, d'implication de ces ONG sur le terrain du changement

¹⁵⁹Voir sa Charte fondatrice, adoptée en juillet 1996 : http://www.rac-f.org/article.php3?id_article=6

¹⁶⁰Voir la liste des associations membres (2006) : http://www.rac-f.org/article.php3?id_article=26

¹⁶¹A côté de France Nature Environnement (FNE), de Agir Pour l'Environnement (APE), de la Ligue de Protection des Oiseaux (LPO), on retrouve les Amis de la Terre (FoE France), Greenpeace-France, et le WWF-France.

¹⁶² Le Comité de Liaison sur les Energies Renouvelables (CLER), Hespul (jadis, appelé Phébus), et le Réseau Sortir du nucléaire.

¹⁶³ La Fédération Nationale des Usagers des Transports (FNAUT), la Fédération des Usagers de la Bicyclette (FUBicy).

¹⁶⁴ Les Dossiers Débats pour un Développement Durable (4D) et Hélio International

climatique¹⁶⁵. C'est le RAC-F, soutenu par Hélio International et les Amis de la Terre, qui fit les premiers pas vers cette catégorie d'acteurs, par l'intermédiaire du collectif du CRID¹⁶⁶. Ces démarches de rapprochement se matérialisèrent par des invitations à organiser des ateliers (axés sur les enjeux socio-économiques et politiques de développement résultant du changement climatique)¹⁶⁷, à réaliser conjointement des publications¹⁶⁸ et des prises de position sur des questions de politique climatique internationale¹⁶⁹ ou à participer aux négociations internationales de la CCNUCC¹⁷⁰.

Ce **travail de rapprochement**, tout d'abord ponctuel, semble depuis peu (2005) s'inscrire dans une dynamique plus systématique entre environnementalistes et développementistes. D'abord, parce que les ONGE sont dorénavant spontanément sollicitées à apporter leurs expertises climatiques pour alimenter la réflexion menée au sein du CRID¹⁷¹; ensuite, parce que les thèmes de l'énergie et du climat ont été récemment intégrés à la stratégie de lobbying des membres du CRID¹⁷²; enfin, parce que cette volonté de renforcer les liens paraît aussi partagée par de grandes ONGE, comme le symbolise la récente adhésion de Greenpeace au réseau du CRID¹⁷³.

¹⁶⁵Ce début d'implication fut motivé, entre autres, par la préparation du Sommet de Johannesburg, sur les 10 ans de la Conférence de Rio.

¹⁶⁶Centre de Recherche et d'Information pour le Développement (CRID), qui rassemble en 2006 cinquante associations de solidarité internationale (ASI) françaises. Voir site : <http://www.crid.asso.fr>

¹⁶⁷Courant 2002-2003, une série d'ateliers fut organisée par le RAC-F seul, ou conjointement avec l'AITEC et le GERES, sur le Mécanisme pour un développement propre (MDP). De même, l'Université d'été du CRID de juillet 2002 sur le Développement Durable, dont l'axe de réflexion était le lien entre les acteurs de la solidarité internationale et de l'environnement, donna lieu à des ateliers co-organisés par le RAC-F, le CARI et Solagral, sur les synergies existantes entre les trois Conventions de Rio (climat, désertification, biodiversité) et les objectifs de développement Durable.

¹⁶⁸La dynamique inter-associative suscitée pour la préparation du Sommet international de Johannesburg (sur les 10 ans de Rio), en fin 2001/début 2002, fut une des portes d'entrée du RAC-F pour aller voir le CRID sur les questions du réchauffement climatique. C'est ainsi qu'une collaboration informelle émergea entre ces deux collectifs associatifs. Cela perdurera à l'occasion de la préparation des 1er et 2^e Forum social européen (FSE), qui donna lieu à la rédaction d'un livret collectif intitulé *Changements climatiques : équité et solidarité internationale*, publié à l'occasion du 2^e FSE en novembre 2003.

¹⁶⁹Voir la lettre conjointe RAC-F/CRID adressée aux Ministres de l'Environnement, de l'Industrie, de l'Economie et des Finances et des Affaires étrangères sur l'usage du mécanisme pour un développement propre (MDP) du 20 février 2003; ou encore la lettre du 26 novembre 2004, écrite informellement en étroite collaboration avec le CRID, sur la réforme de l'APD dans le cadre de la CICID.

¹⁷⁰Invitation et prise en charge partielle des frais par le RAC-F d'un chargé de mission du GRET pour suivre la 9^e CdP (Milan, 2003) et la 11^e CdP (Montréal, 2005).

¹⁷¹Ce qui fut le cas pour le G8 de 2005, où ONG de développement et d'environnement se sont rencontrées et concertées pour préparer les consultations organisées par l'Elysée. De même, le RAC-F et les Amis de la Terre ont été directement sollicités par le CRID pour élaborer une de leurs fiches de revendications sur le thème de la justice énergétique et climatique mondiale, dans le cadre de leur campagne, *Elections 2007 : Etats d'urgence planétaire : votons pour une France solidaire* (<http://www.crid.asso.fr/spip.php?rubrique12>). En juillet 2006, cette expérience devait être renouvelée, lors de la 4^e édition de l'Université d'été du CRID, sur *Quel droit pour quels développements ?*, où des ateliers ont été animés ou réalisés conjointement par Greenpeace France, les Amis de la Terre, le RAC-F, Hélio International, le GRET et le GERES sur les questions de gestion démocratique des ressources naturelles, les réfugiés climatiques et solidarités internationales, et la justice énergétique et climatique (http://www.crid.asso.fr/spip.php?rubrique35&var_recherche=Universit%C3%A9).

¹⁷²Ainsi, sur les neuf thèmes développés dans la campagne du CRID *Elections 2007 : Etats d'urgence planétaire : votons pour une France solidaire*, la revendication politique intitulée « énergie -climat » est présentée comme une des deux thématiques « prioritaires », à côté de celle des droits des migrants. A ce propos, il est intéressant de noter que le CRID explique que cette prioritarisation résulte de « l'idée de rapprocher la solidarité internationale des principaux enjeux socio-politiques nationaux et d'être ainsi en phase avec les attentes de nos réseaux ». (<http://www.crid.asso.fr/spip.php?article133>).

¹⁷³Comme le souligne le CRID lui-même dans son communiqué du vendredi 29 septembre 2006, *Greenpeace rentre au Crid* (<http://www.crid.asso.fr/spip.php?breve14>) : « L'écologie s'invite au Crid... Après 4D et Les Amis de la terre, Greenpeace France vient de rejoindre le Crid, permettant au collectif d'ancrer davantage encore l'écologie dans son champ de réflexion, d'actions et de revendications. »

Bien que les synergies observées n'aient pas l'ampleur de celles constatées en Allemagne et au Royaume-Uni¹⁷⁴, les interactions précitées sont d'autant d'indices qui convergent vers la construction de passerelles durables entre ONG d'environnement et de développement, où les questions climatiques prennent progressivement une importance politique¹⁷⁵.

Quant à la **qualité du travail en réseau** entre ONGE impliquées, tous les témoignages s'accordent à dire qu'elle est satisfaisante grâce à la coordination opérée par le RAC-F¹⁷⁶. Le fait que le RAC-F soit à l'origine de l'implication associative sur le sujet y est pour beaucoup. Effectivement, les ONGE concernées ont dès le début pris l'habitude de travailler ensemble : elles se connaissent et se côtoient régulièrement. Comme le souligne un des « vétérans » du milieu, « *on a progressivement formalisé un réseau, qui a été développé pour coordonner des organisations aux profils plutôt différents, entre bénévoles et professionnels* ». C'est certainement un des points forts du RAC-F, et une des raisons de son succès en tant que structure nationale de coordination.

Le RAC-F, qui ne représentait jusqu'à la fin des décennies 1990 qu'une poignée d'acteurs, composée d'un coordinateur¹⁷⁷ et d'administrateurs associatifs majoritairement bénévoles, va se renforcer au cours des années 2000-2002. Ce renforcement sera la conséquence d'une série d'embauches de responsables spécifiquement « climat », au sein même de sa structure (trois nouveaux emplois)¹⁷⁸ et parmi deux de ses grandes associations membres, les branches françaises du WWF¹⁷⁹ et de Greenpeace¹⁸⁰. Ainsi, le RAC-F s'est professionnalisé, ce qui a eu un impact notable sur sa manière d'opérer sur les questions de politique climatique. Une **évolution significative des rôles** de ces ONGE dans le paysage politique, à eu lieu de ce fait à partir des années 2000-2002¹⁸¹.

Sur ce point, d'ailleurs, le cas français est original par rapport aux cas britannique et allemand: c'est avant tout son **rôle de sensibilisation et de dissémination** sur les questions internationales du Climat qui fut développé, avant de s'afficher comme une force

¹⁷⁴Voir *Supra*

¹⁷⁵Cette dernière analyse paraît confirmée si l'on tient compte de la récente constitution de l'Alliance pour la planète, large coalition inter-associative (plus de 70 associations y sont représentées en octobre 2006, <http://www.lalliance.fr/Associations-membres/15-Les-Associations-Membres-De-Lalliance>), initiée en septembre 2005 et dont le lancement a été officialisé en printemps 2006. Parmi ses axes de proposition figurent les questions climat/énergie. (<http://www.lalliance.fr/Ateliers-Actions/>)

¹⁷⁶ Un des responsables « climat » d'une des grandes ONGE déclare même qu'il n'a pas besoin d'aller aux négociations, s'estimant correctement représenté par le RAC-F dans l'enceinte de la CCNUCC. Communication personnelle de juin 2006.

¹⁷⁷ Au statut d'objecteur de conscience entre le début et la fin 1998, qui occupait, à titre gracieux, un bureau dans les locaux d'une de ses associations membres fondatrices (4D).

¹⁷⁸ Avec, en 2000, la prise de décision d'une 2^{de} embauche qui aura, parmi ses fonctions, la tâche de suivre les dossiers de politiques internationales et européennes et, en 2002, une 3^e et 4^e embauche, de deux responsables « communication » et « centre de ressources/administration ». Ces 3 nouveaux salariés seront des emplois subventionnés (deux « Emploi Jeunes » et un « Emploi Solidarité »).

¹⁷⁹ Embauche d'un responsable « climat » qui date de fin 2000, qui prendra le relais du chargé « énergie-transport », en tant que représentant du WWF France au sein du Conseil d'administration du RAC-F.

¹⁸⁰ Ouverture d'un poste de responsable « climat » en début 2002. Ce responsable prendra alors le relais du chargé « énergie-nucléaire » en tant que représentant de Greenpeace France au sein du Conseil d'administration du RAC-F.

¹⁸¹ Voir *infra*, sur la professionnalisation du mouvement associatif environnemental français.

de lobbying politique. Comme en témoigne un des administrateurs du RAC-F, s'exprimant sur la perception des décideurs à l'égard dudit réseau : « *On était sensé être des observateurs, et non pas des lobbyistes* ».

La période d'avant 2000 fut surtout une période de tâtonnement pour le RAC-F sur les questions climatiques, compte tenu de ses faibles moyens humains et financiers. Il n'avait alors qu'une action ponctuelle, menée au coup par coup sur les questions de politiques publiques¹⁸². Son rôle était surtout de vulgariser les enjeux politiques et environnementaux qui étaient débattus dans le forum de la CCNUCC¹⁸³.

Il fallut attendre la période 2000-2002 pour que le RAC-F et ses associations membres s'affichent en tant que **force de lobbying environnementale** sur la scène nationale et internationale. Cette implication progressive des ONGE dans la sphère du politique fut rythmée par deux temps forts.

L'année 2000 marque une première étape, impulsée par un contexte politique où la France fut particulièrement active sur le dossier « climat », tant au niveau national qu'international. Cette année est d'abord celle de la publication en janvier du premier plan national d'action de lutte contre le Changement climatique (PNLCC)¹⁸⁴ qui décrit comment le pays entendait honorer son engagement de stabilisation de ses émissions de GES, conformément au Protocole de Kyoto. Ensuite, la France devait tenir la présidence de l'Union Européenne le 2nd semestre 2000. A ce titre, elle devait représenter le leadership international de l'UE dans le cadre de la 6^e CdP de la CCNUCC¹⁸⁵. Or, cette CdP avait pour mandat de finaliser l'adoption des modalités d'application du Protocole de Kyoto, conformément au Plan d'action de Buenos Aires¹⁸⁶ (adopté à la 4^e CdP, en 1998). Tenant compte de l'importance des enjeux géopolitiques de cette négociation, la France avait accueilli une session internationale supplémentaire¹⁸⁷, afin de mieux préparer le terrain.

C'est dans ce contexte que le RAC-F et ses membres commencèrent à s'investir sérieusement sur le volet politique du Climat. Alors que jusqu'alors, les ONGE avaient eu quelques difficultés à rencontrer les décideurs, souvent « *injoignables* », la frénésie politique aidant (ainsi que la présence d'une représentante du Parti Vert à la tête du Ministère de l'environnement), elles finirent par voir quelques portes de cabinets ministériels s'ouvrir¹⁸⁸.

¹⁸²Pour illustration, voir l'étude éditée au cours de l'été 1997, intitulée *Etude 1997-2005 : Réduction des émissions de CO2, Politiques et mesures pour la France*, sur la couverture de laquelle figure uniquement le logo du WWF France (le RAC-F ayant créé son logo qu'à partir de 1998), qui fut financée par le WWF Europe et réalisée par l'INESTENE (membre du RAC-F). Cette étude fut plus tard présentée aux pouvoirs publics, lors de la préparation du Plan National de Lutte contre le Changement Climatique (PNLCC), pilotée par la Mission Interministérielle sur l'Effet de Serre (MIES), et qui fut finalisé début 2000.

¹⁸³Ainsi, dès la fin 1997, le RAC-F fit activement valoir auprès des décideurs les conclusions du 2^e Rapport d'évaluation du GIEC, qui venaient d'être traduites en français par le CIRED (CNRS).

¹⁸⁴http://www.effet-de-serre.gouv.fr/pdf/effetserre/effet_de_serre.pdf

¹⁸⁵La fameuse Conférence de La Haye, qui se solda par un échec.

¹⁸⁶Voir FCCC/CP/1998/16/Add.1, et notamment sa décision 7/CP.4

¹⁸⁷La 13^e session des organes subsidiaires, dite SB13-première partie, se tint à Lyon du 11 au 15 septembre 2000.

¹⁸⁸Selon les témoignages recueillis, ce sont surtout les cabinets du Premier Ministre et du Ministère de l'Environnement, à côté de la Mission interministérielle sur l'Effet de serre (MIES), qui se montrèrent plus ouverts à l'instauration d'un dialogue avec les associations françaises.

Le deuxième temps fort conduisant vers un lobbying environnemental français plus structuré se situe autour de 2002. Une fois encore, le contexte politique y est pour beaucoup. La gouvernance de la France allait connaître des changements politiques majeurs, y compris sur le dossier « climatique », à la suite aux élections présidentielle et législatives. Dès son arrivée au pouvoir, le gouvernement Raffarin transféra la Mission Interministérielle sur l'Effet de Serre (MIES) des services du Premier Ministre aux services du Ministère de l'environnement (MEDD)¹⁸⁹ et ne tarda pas à abandonner le PNLCC¹⁹⁰. Ces événements poussèrent les ONG françaises à approfondir leurs activités de lobbyiste tant sur le plan national qu'international.

Ainsi, la période 2000-2002 marque le passage d'un lobbying environnemental de nature défensif (type « *watchdog* ») à offensif. Pour se faire, et depuis 2000, les associations du RAC-F ont davantage travaillé à afficher leur capacité d'expertise en politique climatique¹⁹¹, afin de se créer une crédibilité technique et de pouvoir s'imposer comme une force de propositions face au gouvernement. De leur point de vue, cette évolution de leur profil est bien visible, puisque l'un des administrateurs constate que : « *le RAC-F, en tant que réseau national, est devenu incontournable* ». Cette perception semble également partagée par des observateurs extérieurs (tels les Think tanks français) qui déclarent spontanément que : « *Il y a une écoute de l'État vis-à-vis des ONG d'environnement[...], avec le sentiment qu'il ne faut pas les avoir contre soi.* »

Quels sont les décideurs avec lesquels ces ONG ont construit des relations ? A cette question elles répondent : « *la MIES, le Ministère de l'environnement et ... certains services du Ministère des Affaires étrangères (MAE)* ». Viennent ensuite les Cabinets du Premier Ministre et du Président de la République. Concernant le Ministère de l'Industrie, de l'Economie et des Finances (MINEFI), certaines associations disent avoir quelques contacts avec lui, sur des sujets de politique nationale dont certains auront un impact direct sur les politiques climatiques européennes¹⁹².

¹⁸⁹La MIES perdait ainsi son autorité et aura interministérielle, pour être reléguée à un ministère peu puissant au sein du nouveau gouvernement. Pour le transfert, voir le décret n° 2002-895 du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'écologie et du développement durable.

¹⁹⁰ Voir le Communiqué de presse des ONG du RAC-F, du 27 novembre 2002, *Discours de Raffarin : menace sur le PNLCC ?* (http://www.rac-f.org/article.php3?id_article=207). Cette crainte de l'abandon du PNLCC par le gouvernement s'avéra justifiée, le Premier Ministre J.P. Raffarin annonçant la désuétude dudit plan en fin 2002, pour le remplacer un an et demi plus tard, par le Plan Climat 2004 (présenté le 22 juillet 2004). Voir le communiqué de presse du RAC-F et ses associations membres du 22 juillet 2004, *Plan Climat 2004 : De qui se moque-t-on ?*, http://www.rac-f.org/article.php3?id_article=481

¹⁹¹ Concernant le volet international, depuis 2000, les ONG rencontrent systématiquement les membres de la délégation française avant la tenue des sessions de la CCNUCC, afin d'échanger sur des points techniques inscrits à l'ordre du jour onusien. Par ailleurs, elles ont peu à peu développé la pratique d'envoyer des lettres au Ministre de l'environnement, invitant ce dernier à appuyer telle ou telle position au sein des Conseils des Ministres de l'environnement portant sur la position de l'UE pour les négociations (ratification du Protocole de Kyoto, modalités d'usage du MDP, etc.) Relevant du domaine de la politique nationale, le RAC-F et ses associations membres ont produits depuis 2001, une série de communiqués et de documents de propositions sur les différents programmes nationaux de lutte contre le Changement climatique (PNLCC, Plan Climat 2004).

¹⁹² Comme les questions relatives à l'élaboration du Plan national de quotas de CO₂, directement lié à l'établissement d'un marché européen de CO₂.

A la question de savoir comment ces responsables associatifs qualifient leurs relations avec les décideurs, ces derniers répliquent: « *ça dépend du dossier et de l'interlocuteur* ». Elles oscillent entre le « *consensuel* » et le « *conflictuel* ». Toutefois, « *sur les questions internationales* », précise l'un d'eux, « *on est plutôt sur les mêmes positions, même si parfois il y a désaccord sur certains sujets.* » La fréquence des échanges entre ONGE et pouvoirs publics varie elle aussi, en fonction de la personne sondée, ce qui est une autre originalité du cas français par rapport aux britanniques et aux allemands¹⁹³. Quelques environnementalistes font état de relations régulières, mais la majorité d'entre eux déclarent n'en avoir pas plus d'une dizaine par an, voire moins.

¹⁹³Les ONGE allemandes et britanniques attestent toutes avoir des rapports réguliers, d'une fréquence moyenne hebdomadaire. Voir *supra*.

III. Une organisation interne à géométrie variable

Lors de leur investissement sur les questions internationales du Changement climatique, les ONGs, au profil majoritairement environnemental, se sont regroupées au sein du CAN International. C'est donc à travers l'observation et l'analyse des pratiques et des dynamiques internes à ce réseau planétaire que l'on perçoit la manière dont ces ONGE se sont organisées pour tenter d'influencer la diplomatie climatique¹⁹⁴.

Malgré des disparités persistantes entre les acteurs impliqués, du fait de leur diversité, on note que ce réseau a su développer une manière de travailler teintée de pragmatisme.

1. Les atouts organisationnels des ONG du CAN International

Trois grandes catégories d'atouts émergent à l'analyse de ces pratiques : le CAN International, indépendamment de sa diversité, a réussi : 1) à entretenir une certaine fluidité relationnelle entre ses membres; 2) à optimiser ses niches d'expertises au profit du plus grand nombre ; et 3) à assurer une présence systématique au sein des forums de la CCNUCC.

1.1. L'atout de la fluidité relationnelle

L'observation des pratiques internes du CAN International, montre qu'un des atouts majeurs de ce réseau mondial, est la fluidité des rapports et des échanges qui s'est instaurée entre ses membres¹⁹⁵. Cette fluidité s'est progressivement installée dans ce réseau planétaire initialement informel, qui chapeaute des ONG de plus en plus nombreuses. C'est d'ailleurs et sans doute une des clés de son succès et de sa durabilité. Le sentiment chez les activistes impliqués d'appartenir à une même « communauté »¹⁹⁶ a certainement joué un rôle clé dans cette situation de fait.

La fluidité des rapports au sein des membres du CAN International s'exprime à travers deux logiques fort différentes, selon que les ONGE s'activent en périodes « normales » ou « de négociations ».

¹⁹⁴ Concernant le détail des dynamiques internes aux trois ONGE mondiales, voir *supra*.

¹⁹⁵ Effectivement, aucune norme interne au CAN International, régulant précisément les rapports entre membres, n'a été développée en amont ou à l'origine de sa création, en 1989. C'est donc bien la pratique des échanges entre membres, qui semble s'être imposée à tous, progressivement et spontanément.

¹⁹⁶ Voir *supra*.

En **temps normal** (c'est-à-dire, hors sessions de la CCNUCC), ce réseau d'ONGE entretient des relations égalitaires, notamment grâce à la création d'une liste Internet de discussion, dont l'accès est limité aux seuls membres. Ainsi, ces associations échangent et partagent des informations, des points de vues, des mises en alerte sur tel ou tel sujet, etc., sans qu'il y ait de rapport hiérarchique entre elles. La tonalité de ces discussions est celle de la collaboration. Elles s'expriment d'égal à égal. Cela n'est pas surprenant, puisque le CAN International a pour raison d'être de fédérer autour d'objectifs communs une multitude d'ONGs, indépendantes les unes des autres, à côté des trois grandes ONGE mondiales. La plus-value de ces échanges réguliers et interactifs est qu'il permet simultanément aux « têtes » des bureaux internationaux de FoE, de Greenpeace et du WWF, de connaître les différentes réalités locales (provenant des quatre coins de la planète), et de les intégrer dans une perspective internationale.

L'observation de cette pratique informelle d'échanges révèle toutefois un point faible de cette collaboration. Il existe un déséquilibre de participation à ces discussions, du côté de certaines ONG localisées dans les PED (notamment en Afrique), pourtant membres du CAN international. Une des principales raisons évoquée par les intéressées pour expliquer ce phénomène est que nombre de ces ONG ne dispose pas d'un accès facile à Internet, et manque de moyens humains et financiers¹⁹⁷.

En fin 2002, le CAN International a connu une évolution structurelle : ses membres ont décidé de se constituer en réseau formel, en instituant un Secrétariat international à Bonn¹⁹⁸. Cette institutionnalisation n'aura pas d'impacts sur la qualité des rapports entre membres de ce réseau, sauf parfois, en encadrant ses interactions pour une activité donnée, pour plus d'efficacité¹⁹⁹. En revanche, l'apparition de ce Secrétariat aura une influence certaine sur la fluidité des rapports entre le CAN International et les instances de la CCNUCC. En effet, depuis sa création, le représentant du CAN International est devenu l'interlocuteur unique du Secrétariat permanent de la CCNUCC, et ce, pour le compte des ONGE accréditées devant la CCNUCC²⁰⁰. Ainsi, on assiste à une rationalisation du canal de communication entre le Secrétariat onusien et les ONGE, qui a eu pour effet de permettre aux membres du CAN de gagner en efficacité compte tenu des liens privilégiés établis entre ces deux secrétariats.

¹⁹⁷ Ceci n'est pas sans rappeler l'observation faite en amont de cette étude, sur le manque en général de la participation des ONG du Sud au processus de la CCNUCC.

¹⁹⁸ Le choix de mettre le siège du CAN International dans l'ex-capitale de l'Allemagne fédérale n'est pas anodin, puisque c'est la ville du siège même du Secrétariat permanent de la CCNUCC.

¹⁹⁹ En rappelant, par exemple, une date butoir à respecter dans le cadre d'un processus décisionnel mené au sein même du CAN (sur une question de positionnement, par exemple) ou piloté par la CCNUCC (dans le cadre de consultations formelles des ONG).

²⁰⁰ Le Secrétariat du CAN International est en effet considéré comme étant le « point de contact » du collectif des ONGE (*Constituency focal point information*) pour la communication officielle avec le Secrétariat de la CCNUCC. Voir : http://unfccc.int/files/parties_and_observers/ngo/application/pdf/8_constit_contact_point_info.pdf.

En **période de négociation**²⁰¹, le CAN International et ses associations membres s'organisent subitement différemment. Les « têtes » des trois ONGE mondiales (réunis sous l'ombrelle du CAN International) prennent *de facto* le leadership directionnel. Ce changement de dynamique interne s'opère assez spontanément quelques jours avant le début officiel de ces rencontres onusiennes, au moment de faire le point sur l'état des lieux des rapports de force inter étatiques et de définir une stratégie commune pour la durée de la session. Il se traduit par une sorte de nivellement de la grande majorité des ONG présentes (qu'elles soient affiliées ou pas à une des grandes ONGE précitées), qui, constituées en assemblée sous l'égide du CAN, acceptent d'être orchestrées par lesdites têtes. Ce phénomène interne s'explique par une reconnaissance implicite des « pairs » de l'expertise que portent ces activistes internationaux, « ténors » (et souvent « seniors²⁰² ») des CdP et des SB. C'est ainsi que ces derniers pilotent et coordonnent au quotidien, avec une certaine fluidité et efficacité, les stratégies du CAN International développées dans le forum de la CCNUCC²⁰³.

A ce stade, il peut paraître surprenant de voir autant de fluidité dans les rapports inter-associatifs du CAN International, alors que ce dernier rassemble une grande diversité d'ONG, dont les trois ONGE mondiales que sont FoE, Greenpeace et le WWF. Une telle diversité pourrait cacher des rapports conflictuels, voire **concurrentiels**, entre ces acteurs.

Il va sans dire que des tensions existent, parfois, entre les ONG du CAN International à l'analyse détaillée de leurs rapports²⁰⁴. Toutefois, ces frictions sont sporadiques, ponctuelles. Globalement, le CAN International fonctionne sur la base d'une entente et de dynamiques inter-associatives solides. Conscientes d'être trop peu nombreuses par rapport à l'importance et la portée des questions écologiques et géopolitiques en jeu, la mobilisation de toutes ces ONG convergent vers les mêmes points « cruciaux » de revendications²⁰⁵ pour une lutte internationale efficace contre le changement climatique.

²⁰¹ Que ce soit durant les sessions préparatoires, dites « SB », ou les Conférences des Parties (CdP).

²⁰² Du fait de leur ancienneté. Voir *infra*.

²⁰³ Cet aval est perceptible à deux niveaux. Lors des assemblées quotidiennes du CAN, dites « CAN daily Meeting », organisées dans l'enceinte même des Centres de conférence, et dont l'accès est limité aux seules ONGE. Ces moments sont des temps privilégiés où les ONGE se concertent pour à la fois partager des informations sur les dernières 24h de la négociation, mais aussi décider de la stratégie à suivre pour les 24h à venir. Lors de ces assemblées, les avis des ténors de la négociation sont attentivement écoutés par le reste de l'audience, bien que toute ONG puisse donner son avis, et ainsi, influencer sur les orientations stratégiques à adopter. Ensuite, l'« autorité » de ces ténors se perçoit dans la manière dont le CAN, en tant que réseau mondial, s'affiche publiquement sur la scène internationale. Les Conférences de presse du CAN qui sont organisées aux moments cruciaux de la négociation (jour d'ouverture, arrivée des ministres, clôture de la session) sont quasi systématiquement réalisées par ces mêmes « têtes » de réseaux.

²⁰⁴ Par exemple, deux des ONGE mondiales membres du CAN International, le WWF et Greenpeace, n'affichent actuellement pas le même discours sur l'opportunité de recourir à la technologie de capture et de stockage du Carbone (*Carbon capture & sequestration*, dite CCS). La première n'est pas contre sous certaines conditions (http://www.panda.org/about_wwf/what_we_do/climate_change/solutions/energy_solutions/carbon_capture_storage/index.cfm), alors que la seconde considère qu'accepter le recours immédiat à cette technologie serait une fuite en avant (<http://www.greenpeace.org/international/press/releases/carboncaptureandstoragereport>). Ces divergences de positionnement ont un impact sur la gouvernance générale du CAN International, qui se perçoit par un positionnement sur le sujet *a minima*, à savoir, l'exclusion de cette technologie dans le cadre du MDP pour la période 2008-2012.

²⁰⁵ Telles que la détermination du seuil de dangerosité du réchauffement climatique à 2°C par rapport à l'ère pré-industrielle ; la nécessité d'insister sur l'urgence de la mise en œuvre de politiques et mesures ambitieuses de réduction des émissions de GES, et plus récemment, les discussions relatives au post-2012.

1.2. L'atout de l'expertise : les avantages de la « globalisation »

C'est avant tout le souci d'optimiser les capacités d'expertise et de mobilisation des ONG investies sur la scène internationale du Climat qui fut à l'origine du CAN International. Ces ONG, constatant avec réalisme qu'elles étaient peu nombreuses à suivre ce sujet d'écologie politique d'envergure mondiale, avaient tout intérêt à valoriser leurs capacités respectives dans le cadre d'une dynamique de réseau planétaire, si elles voulaient avoir une quelconque visibilité et crédibilité vis-à-vis des Etats. En effet, vouloir interférer dans les négociations sur le changement climatique impliquant la maîtrise de disciplines aussi diverses que la science des climats (et la compréhension de ses composants bio-physiques qui y interagissent), que la connaissance des gisements du potentiel de réduction des émissions de GES de tous les secteurs de l'économie. Les membres du CAN International voulaient tirer le maximum de l'expertise existante au sein de son réseau d'activistes planétaire.

Pour ce faire, le CAN International a identifié les niches de micro-spécialisations et de savoirs locaux portés par ses membres, éparpillés dans le monde, afin de pouvoir couvrir au mieux les enjeux socio-économiques et géopolitiques abordés sous l'égide de la CCNUCC. Sans surprise, la localisation de cette expertise associative reflète les préoccupations d'une société nationale ou régionale face à un enjeu ayant une pertinence pour cette même société. Par conséquent, les experts associatifs des thèmes tels que la Science du Climat, la promotion de politiques sur l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables (dans une logique de décarbonisation de l'économie), etc., se trouvent plutôt dans l'hémisphère Nord, tandis que les personnes référentes sur les synergies existantes entre les enjeux du changement climatique et du développement durable, les questions d'adaptation aux impacts du réchauffement, etc., se situent plutôt dans le Sud.

L'autre incidence, non négligeable, de bénéficier d'un réseau d'experts dispersés sur les quatre continents, est d'offrir aux membres du CAN International une clé additionnelle de compréhension : celle de se voir instruits de la « juste » portée des évolutions politiques constatées, puisqu'elles sont immédiatement « décodées » par les relais associatifs nationaux, capables d'en appréhender la dimension culturelle.

A l'analyse des pratiques au CAN International, on constate que la volonté d'optimiser les compétences et savoirs locaux est accompagnée du souci de construire une expertise là où elle n'existe pas. Les membres du CAN international n'ayant pas tous les

moyens (humains et/ou financiers) de se construire une expertise, ni d'avoir recours à des compétences extérieures²⁰⁶, le CAN a dû trouver des moyens de pallier ces disparités, afin de développer un lobbying efficace. Ainsi, pour disséminer les connaissances acquises ici et là, le CAN international s'efforce de renforcer les capacités internes de ses membres. Ce renforcement se fait d'abord spontanément à travers les discussions lancées tout au long de l'année via leur liste Internet de discussion. Grâce aux va-et-vient des questions-réponses, ces échanges présentent un triple avantage : Ils donnent lieu à l'éclaircissement de points scientifiques, techniques ou politiques relatifs au changement climatique. Ils profitent au plus grand nombre et participent à la construction d'une culture commune.

Quand un besoin de formation apparaît²⁰⁷, le CAN International initie des sessions de renforcement de capacités. Ces séances sont généralement organisées avant ou pendant la tenue des sessions de la CCNUCC, afin d'en faciliter la participation²⁰⁸. Ces formations, animées par des personnes ressources internes ou externes au réseau, ont pour but de vulgariser une thématique précise, sous un format qui se veut efficace. Les présentations mettent l'accent sur les tenants et aboutissants écologiques et politiques liés à une thématique étroitement ciblée, qui favorisent une appropriation rapide par l'audience. Elles sont généralement enrichies par des supports numériques « clé en main », reprenant les points clés de l'état de la connaissance sur le sujet, mis à la libre disposition des participants. Une fois formés, ces représentants d'ONG peuvent ensuite facilement répercuter le contenu de ces formations.²⁰⁹

1.3. L'atout de la présence

Le fait que le CAN International ait été créé dès 1989, alors même que les discussions internationales sur le changement climatique étaient encore embryonnaires, a eu pour première conséquence que ce regroupement d'ONGE soit représenté sur la scène internationale dès l'entrée en vigueur effective de la Convention Climat, adoptée à Rio. Sans surprise, la liste des participants de la 1^e CdP²¹⁰ (Berlin, 1995) mentionne la présence de ces acteurs associatifs sous les noms de *CAN Latin America*, *CAN South East Asia*, *Climate Network Africa*, *Climate Network Europe*, et *United States CAN*, à côté des trois ONGE

²⁰⁶Via la passation de contrats de recherche menés par des Think Tanks. Voir *infra*.

²⁰⁷Ces besoins sont généralement décelés suite au constat d'un déficit « criant » de capacités sur un sujet faisant partie des hautes priorités politiques des ONGE du CAN.

²⁰⁸Effectivement, un tel « timing » optimise les chances de voir un grand nombre d'ONGE membres du CAN y participer, puisque ces sessions ne suscitent pas de frais de déplacement supplémentaires.

²⁰⁹Cette technique paraît assez efficace si l'on en juge la manière dont l'une des revendications du CAN International, celle du +2°C comme seuil de réchauffement planétaire à ne pas dépasser, fut diffusée dans la société internationale ces dernières années. Ce fut suite à l'organisation de plusieurs formations internes ou de séminaires (*side-events* inclus) animées par des spécialistes, que les ONGE du CAN International ont été capables d'en comprendre la portée, et par la suite, d'en disséminer les conclusions dans le tissu de la société, documents scientifiques à l'appui.

²¹⁰Décision FCCC/1995/Inf.5/Rev.2

mondiales (FoE, Greenpeace et le WWF), qui possèdent leur propre « délégation » d'ONG, bien que membres actifs du réseau mondial du CAN. Depuis lors, le CAN International assura **une présence systématique** à toutes les sessions de la CCNUCC. Plus précisément, l'analyse détaillée des statistiques détenues par le Secrétariat de la CCNUCC²¹¹ décèle l'existence d'un noyau dur d'une cinquantaine de personnes physiques, représentantes associatives du CAN International, qui ont depuis toujours suivi les négociations. Ces acteurs incarnent *de facto* une part de la **mémoire** du processus de la CCNUCC, ayant été les témoins de ses moindres évolutions. Ils connaissent de manière approfondie son histoire²¹², et peuvent ainsi la transmettre à leurs collègues associatifs, plus novices sur ces dynamiques onusiennes. Ainsi, c'est l'ensemble des membres du CAN International qui profite de cette connaissance historique. Elle leur offre une vision d'ensemble, et leur permet d'intégrer leur **travail de lobbying dans la continuité**, avec en arrière plan, une ligne politique et stratégique qui se veut cohérente.

L'atout de la présence est un avantage certain dans la dynamique de la CCNUCC, qui est un processus décisionnel dynamique et évolutif, s'inscrivant sur la durée pour aborder la mise en place d'un régime multilatéral de lutte contre le changement climatique²¹³. Aussi, la situation de fait dont profite les ONGE contraste avec celle dans laquelle se trouve la grande majorité des fonctionnaires d'Etat qui suivent les négociations. Les associations du CAN International détiennent une expertise qui s'inscrit dans l'histoire même de la CCNUCC, tandis que les **délégations étatiques** (Ministre et services compris) sont généralement limitées dans leur fonction de suivi de par la durée, courte, de leur mandat (ce dernier étant lié à l'évolution du gouvernement qu'ils représentent).

Lorsqu'en fin 2002, les membres du CAN ont créé une coordination institutionnelle par l'institution d'un **Secrétariat international**, ces ONGE lui affectèrent des tâches essentiellement logistiques²¹⁴. Ainsi, le Secrétariat du CAN International a pour mission principale d'améliorer la participation de ses membres à toutes rencontres jugées « pertinentes » influençant sur l'élaboration du régime mondial de lutte contre le changement climatique²¹⁵. Son rôle est donc d'**obtenir un siège** au nom de son réseau et de s'assurer

²¹¹ Information obtenue suite à un travail de statistiques réalisé pour les 10 ans de la Convention de Rio par le Secrétariat. Ce document est non communicable, pour des raisons de confidentialité de leur base de données.

²¹² Pour illustration, voir la publication faite par Greenpeace International, *Greenpeace's Short Political Chronology on Climate Change: 1988-1998*, qui relate des moments importants de 10 ans de discussions internationales sur le Climat, d'octobre 1988 (avec l'accord volontaire de réduire de 20% les émissions de CO2 d'ici 2005) à la 4^e CdP de Buenos Aires (1998).

²¹³ Effectivement, ce processus onusien s'étale sur la durée. Pour illustration, il fallut plus de 10 ans de négociations pour arriver à l'adoption d'un cadre international plus ou moins fonctionnel pour réduire de 5% des émissions de GES des pays industrialisés (entre 1995 et 2005).

²¹⁴ Le Secrétariat du CAN International n'ayant pas la légitimité de jouer un rôle politique, ce dernier étant assuré par ses membres.

²¹⁵ Ainsi, ce n'est pas seulement la dynamique de la CCNUCC *per se* qui est visée, mais également d'autres forums perçus importants dans le processus de construction d'un régime mondial de lutte contre le Changement climatique (tels que les Sommets du G8 ou les sessions organisées dans le cadre de la Commission du Développement Durable, etc.).

que cette place lui soit réellement attribuée. A cet égard, le fait que ce secrétariat d'ONGE soit officiellement devenu le « point de contact » privilégié devant les instances de la CCNUCC, semble avoir eu l'effet suivant : celui d'avoir fait gagner au CAN en visibilité vis-à-vis des autres forums s'intéressant à la diplomatie climatique. Les associations du CAN ont donc pu renforcer leur présence (et par là même, leur champ d'influence) sur la scène internationale²¹⁶.

L'autre point fort du CAN International est d'être **présent dans 90 pays**. Or, être un réseau associatif international implanté au niveau local offre plusieurs avantages. D'une part, le travail de lobbying réalisé dans l'arène internationale peut être répercuté à l'échelle d'un territoire. Il est aisé pour des ONGE ayant vu leurs représentants étatiques souscrire des engagements à l'international, de continuer à en réaliser le suivi, une fois rentrés dans leurs bureaux, pour vérifier si ces engagements sont honorés au national.²¹⁷

D'autre part, ce tissu d'associations nationales peut également être le relais de campagnes d'envergure internationale, complémentaires au travail lobbying réalisé au sein de la CCNUCC. Cette manière d'opérer vaut surtout pour les ONGE mondiales que sont Greenpeace et le WWF (compte tenu de la nature des rapports entre les antennes internationales et nationales).²¹⁸ L'intérêt de telles campagnes est de diffuser un même message à travers la planète, tout en l'adaptant aux réalités locales²¹⁹.

L'organisation interne du CAN international présente donc une **grande cohérence**, malgré sa disparité. En effet, on constate que les modes de fonctionnement du CAN oscillent, avec aisance, entre des modes égalitaires hiérarchiques, selon les circonstances et les besoins. Cette aptitude à passer d'une logique à l'autre sans réelle transition peut paraître surprenante. En fait, cette dynamique interne paraît essentiellement motivée par le souci permanent, et partagé par le plus grand nombre, d'optimiser leurs interactions, afin de gagner en crédibilité politique, et ainsi, de capitaliser leurs chances d'influencer ce processus qui s'inscrit, dans la durée. Or, gagner en crédibilité politique et influencer le processus onusien était devenu primordial, à la suite de la dénonciation par les Etats-Unis du Protocole de Kyoto en 2001.

²¹⁶ Par exemple, le CAN International a ainsi obtenu quelques sièges pour participer au Sommet du G8 de Gleneagles, de 2005.

²¹⁷ Cette tactique de suivi entre l'international et le national est courante au sein du CAN International. D'ailleurs, les ONGE allemandes, britanniques et françaises sondées en attestent largement, à travers leurs communications.

²¹⁸ Pour exemple, on pourrait citer les récentes campagnes internationales intitulées *Solar generation* (<http://www.greenpeace.org/international/solargen>), pilotée par Greenpeace International ; ou encore *PowerSwitch* (http://www.panda.org/about_wwf/what_we_do/climate_change/solutions/energy_solutions/energy_vision/powerswitch_reports/index.cfm), menée par le WWF International.

²¹⁹ Ainsi, la campagne du WWF International *PowerSwitch* fut traduite différemment que l'on se trouve en Allemagne, au Royaume Uni ou en France. Alors qu'en Allemagne et au Royaume-Uni, l'accent fut mis sur la nécessité de limiter l'usage du charbon comme source énergétique pour promouvoir une alternative énergétique, via l'implantation des énergies renouvelables, la France axa sa ligne de communication sur la promotion de l'efficacité énergétique.

Malgré le bon fonctionnement interne du CAN International, ce réseau présente néanmoins un certain nombre de disparités.

2. Des disparités internes persistantes

Classiquement, ce réseau n'est pas homogène du fait de sa multitude numéraire et sa répartition géographique (plus de 360 associations, dispersées à travers les cinq continents). Il se compose d'une quantité d'acteurs non gouvernementaux aux profils diversifiés, dans lequel interagissent petites, moyennes et grandes ONGs (dont les trois ONGE mondiales). S'y ajoutent des différences culturelles.

Ce constat de non-homogénéité, évident à l'échelle du CAN International, vaut également pour le CAN Europe, et plus précisément, pour ses membres associatifs allemands, britanniques et français.

2.1. Entre grandes et petites ONGE

Le tableau ci-dessous présente le nombre de salariés travaillant pour le compte du CAN International et de quelques-unes de ses antennes régionales, ainsi que le nombre d'associations ayant adhéré à ce réseau spécialisé.

Quelques antennes régionales du CAN (liste non exhaustive)	Nombre de salariés par structure	Nombre d'associations adhérentes par structure
US CAN	2	+/- 60
CAN Europe	6	+/-90
Climate Action Network Central & Eastern Europe (CAN CEE)	0	+/-20
South African CAN (SACAN)	2	+/-20
CAN Latin America (CANLA)	0	+/-40
<i>CAN International Secrétariat</i>	1	+/- 360

La lecture de ce tableau met en évidence deux points: d'une part, le CAN et ses déclinaisons régionales sont plutôt des structures légères ; d'autre part, malgré cela, il fédère un grand nombre d'ONG.

De plus, la visite des sites Internet des différentes déclinaisons du CAN liste une multitude d'acteurs associatifs, où petites et grandes organisations cohabitent²²⁰, sans qu'il soit fait de discrimination autre que celle d'adhérer aux objectifs environnementaux poursuivis par le réseau²²¹. Ainsi, et logiquement, cette diversité de profils associatifs entraîne une diversité de situations et de moyens financiers et humains.

En ce qui concerne les ressources financières, les petites associations ont par définition peu de moyens. Cela contraste d'avec la situation des ONGE d'envergure internationale qui bénéficient d'une assez grande marge de manœuvre financière. En effet, d'une manière générale, on observe chez les ONGE mondiales (FoE, Greenpeace ou WWF) une sorte de solidarité entre les antennes d'une même ONGE, qui permet une redistribution (non automatique) inter-associative selon les besoins identifiés et la capacité à collecter des fonds. L'analyse des rapports financiers de ces ONGE atteste qu'il existe un système de compensations financières entre les bureaux d'une même ONG. Cela permet ainsi de combler les insuffisances budgétaires des antennes les plus pauvres. De même, et face à un besoin supplémentaire de financement, il est pratique courante de voir des antennes demander à leurs collègues affiliés étrangers, une aide financière ou encore un prêt²²². Or, ce type de solidarité est tout simplement irréalisable chez les petites ONG, qui n'ont pas d'extensions associatives.

Quant au volet « moyens en ressources humaines », on se retrouve devant la même logique. Les petites associations ont généralement un nombre limité de salariés (quand elles en ont !²²³), puisqu'elles disposent de peu de latitude budgétaire. En outre, leur priorité est le suivi des politiques nationales, en période « hors session » de la CCNUCC. Autrement dit, ces associations sont loin de ne se consacrer qu'au suivi de la diplomatie climatique.

²²⁰Typiquement, et pour illustration, la liste des associations adhérentes au Climate Action Network Central & Eastern Europe (CAN CEE) mentionne le Polish Ecological Club (qui est FoE Pologne), qui dispose de 10 salariés, à côté de structures comme l'Albanian Ecological Club, qui n'est géré que par des bénévoles. Voir <http://www.cancee.org/members/country.htm>.

²²¹Voir *supra*, et l'objectif poursuivi par les membres du CAN International (<http://www.climatenetwork.org/about-can>)

²²²Par exemple, à la lecture des rapports financiers de Greenpeace France entre 2003 et 2005, on constate une ligne « contributions Greenpeace International et autres bureaux de Greenpeace ». De même, les Amis de la Terre bénéficient régulièrement d'un co-financement de FoE International, pour suivre des campagnes particulières (informations tirées de communication).

²²³Certaines associations étant effectivement animées par un simple groupe de bénévoles.

Les disparités entre petites et grandes ONG ne se limitent pas aux seuls aspects humains et financiers des structures visées. Elles jouent également sur un autre plan, celui de la **légitimité** à interpeller les décideurs publics sur les questions de politique climatique.

Les ONGE mondiales (FoE, Greenpeace et WWF) bénéficient d'un nombre d'adhérents bien plus importants que celui des petites structures associatives, du fait de leur caractère international et de leurs présences à travers le globe.²²⁴ Aussi, il est courant d'entendre les responsables « climat » de ces grandes ONGE se prévaloir de cette représentativité à travers leurs moyens de communication²²⁵ et/ou face aux décideurs²²⁶.

La question de la légitimité des petites structures suscite des réponses multiples, qui dépendent directement de leur implantation sur le sol national. Celles qui ont peu d'adhérents revendiquent une légitimité du fait de leur expertise (notamment technique)²²⁷, alors que d'autres, soutenues par un réseau important de militants nationaux, rappellent le nombre d'électeurs qu'elles représentent dans le tissu national²²⁸.

2.2. Entre ONGE anglo-saxonnes et françaises : Une différence culturelle fondamentale ?

L'analyse comparée du milieu associatif climatique français, britannique et allemand met en exergue une évidence : Il existe de profondes différences culturelles entre la France et les deux autres pays.

Ces différences culturelles se manifestent notamment à travers deux réalités étroitement imbriquées : la perception de l'utilité des ONGE sur la scène politique par leurs compatriotes, et la manière dont ces associations appréhendent la collecte de leurs fonds de fonctionnement. Ces différences de culture conduiraient à constater un mal social chez les Français par rapport aux deux autres pays. Qu'en est-il exactement ?

²²⁴Voir *supra*.

²²⁵Voir par exemple, la manière dont sont rédigés les rapports annuels d'activité de FoE, de Greenpeace ou du WWF qui soulignent, souvent dès l'introduction, le nombre d'adhérents que ces organisations représentent. Pour illustration, le Rapport annuel de 2005 de la Fondation du WWF France écrit, dès sa 2^e phrase : « *Aujourd'hui, le WWF représente un réseau de 5 millions de membres présents dans plus de 100 pays à travers le monde* ». De même, les avant-propos du Directeur de Greenpeace France soulignent que : « *Greenpeace est aujourd'hui une organisation forte en France. 86.000 membres-adhérents, 500 bénévoles actifs dans 18 groupes locaux, 50 permanents salariés au bureau parisien.* ». Enfin, l'édito du rapport 2004-2005 des Amis de la Terre précise que : « *Forte de son appartenance au réseau mondial de Friends of the Earth International, présent dans 72 pays, la fédération [les Amis de la Terre France] est une source d'information crédible et contribue en permanence au débat public.* ».

²²⁶ Il est plus que courant de voir dans les Communiqués de presse de ces organisations la référence aux nombres d'adhérents. Comme simple illustration, voir *Les Politiques Climatiques Après-2012, Réponse du Réseau Action Climat à la consultation de la Commission Européenne sur l'avenir des Politiques Climatiques après 2012*, octobre 2004, <http://www.rac-f.org/DocuFixes/SoutienRAC-UE.doc>

²²⁷ Ce sera le cas, par exemple, de GermanWatch (Allemagne), qui dispose d'un nombre d'adhérents de 500 personnes ; ou encore, d'Hélio International (France), qui est uniquement composé d'experts issus de milieux universitaires, répartis sur plusieurs pays.

²²⁸ On peut mentionner, ici, comme illustration, la Fédération Nature Environnement (FNE), qui représente, en France, le plus grand réseau national d'associations environnementales locales ; ou encore, au Royaume-Uni, la Royal Society for the Protection of Birds (RSPB), qui souligne qu'elle représente 1 million d'adhérents, 175 groupes locaux et 13,000 volontaires.

2.2.1. Quelques éléments de comparaison entre donateurs particuliers

Le tableau ci-dessous représente le **pourcentage de la population** des trois pays étudiés ayant adhéré ou financé les trois ONGE d'envergure internationale²²⁹, actives sur la question « climatique ».

Nombre d'adhérents par antennes nationales*	Allemagne (82 600 000 hbts)	Royaume-Uni (59 200 000 hbts)	France (62 900 000 hbts)
Greenpeace	554 000	221 000	100 000
WWF	307 000	330 000	120 000
Friends of the Earth	390 000	100 000	2 000
Total d'adhérents	1 251 000	651 000	222 000
En % de la population nationale	1,51%	1,10%	0,35%

* Source : chiffres issus des Rapports annuels, période 2004-2005

Bien que ce tableau soit valable que pour les trois grandes ONGE, les tendances qui s'en dégagent paraissent révélatrices. Les chiffres présentés parlent d'eux-mêmes : il existe une forte disparité entre la France et ses deux voisins européens, en ce qui concerne le degré d'implication de la population dans la vie associative environnementale.

Cette faible adhésion des citoyens français aux ONGE est-elle liée à un manque d'intérêt, ou d'attractivité, voire à un mélange des deux ?

A ce stade, il paraît intéressant de rappeler que, d'une manière générale, la « culture de l'associatif » en France se distingue des deux autres cultures visées (britannique et allemande).

Que ce soit en Allemagne ou au Royaume-Uni, la société civile moderne s'est mobilisée et affichée comme une force active face au pouvoir politique. Aussi, la constitution en associations est perçue par ces populations comme un moyen de participer à la vie de leur pays. Du fait de leur histoire constitutionnelle et/ou de l'organisation politique de ces pays (peu centralisée), les associations britanniques et allemandes sont généralement considérées comme des contre-pouvoirs qu'il s'agit de soutenir face au pouvoir central.

²²⁹Nous avons choisi ces ONGE du fait qu'elles sont toutes les trois implantées dans les pays étudiés, permettant ainsi une comparaison intra-communautaire.

L'héritage politique et culturel en France n'a rien de comparable. Pays où les dirigeants semblent imprégnés de culture jacobine et élitiste²³⁰, la participation de la population à la vie politique nationale passe principalement par l'expression du droit de vote. Se constituer en association fut longtemps perçu comme un des moyens de contester des dynamiques locales, mais non nationales. Autrement dit, il semblerait que les citoyens français restent généralement sceptiques, mitigés ou incrédules sur les potentiels impacts que pourraient avoir de simples associations face au pouvoir central.

Qu'en est-il de la situation des associations de protection de l'environnement, et plus particulièrement de celles de lutte contre le changement climatique ? À la vue du faible pourcentage d'adhésions des Français aux trois ONGE précitées, la toile de fond culturel semble la même. Les associations environnementales n'échappent pas à la règle. D'ailleurs, n'est-il pas révélateur de voir qu'à la question « *quels sont les organismes que vous connaissez, ne serait-ce que de nom, qui travaillent à la protection de l'environnement en France ?* », les personnes sondées en 2004 et en 2005, et à la hauteur de 55% et 47,5 % respectivement, sont sans réponse²³¹. Cela renforce l'idée générale selon laquelle les Français semblent assez peu intéressés aux affaires environnementales, l'accès à l'information sur le sujet ne pouvant plus être le seul invoqué pour expliquer ce manque de culture « environnementale » dans la vie actuelle²³².

Toutefois, l'analyse détaillée des derniers rapports annuels de Greenpeace France et du WWF France (depuis 2000) laisse percevoir une nouvelle tendance : Un **accroissement significatif** du pourcentage de leur nombre d'adhérents, qui génère automatiquement une **augmentation de leurs ressources** propres.

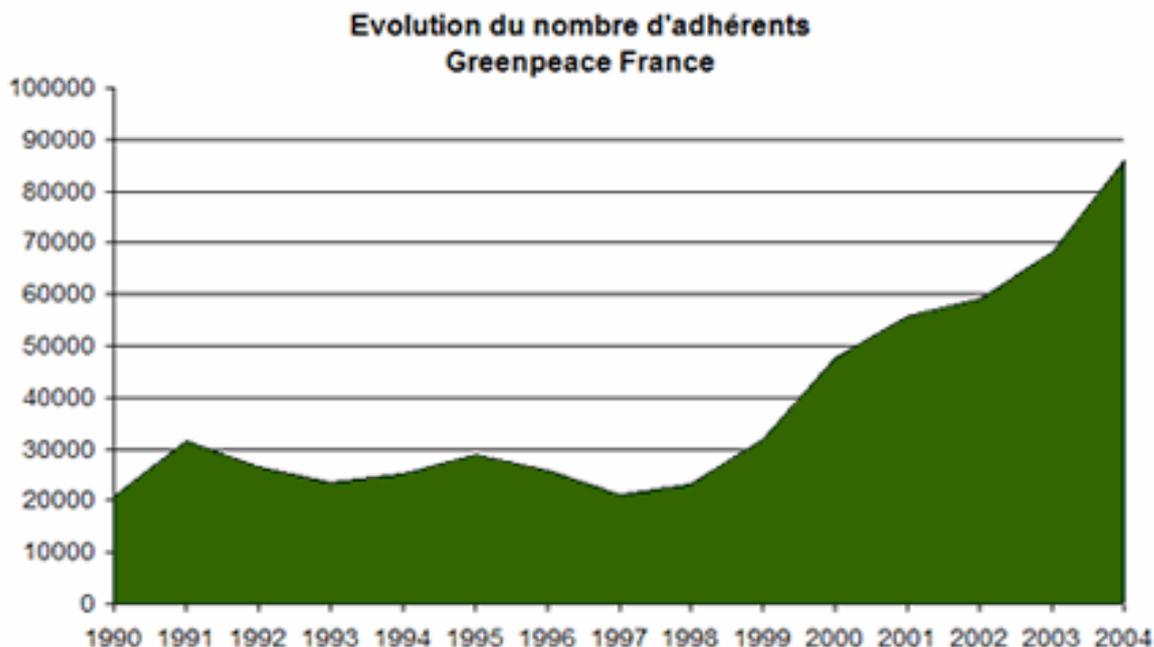
Le graphique, ci-dessous, tiré du site de Greenpeace France, montre que cette ONG a connu une augmentation de plus de 170% de ses adhérents entre 2000 et 2004²³³.

²³⁰Voir *infra*. Section « RINGOs ».

²³¹Voir Tableau 27 du Rapport réalisé pour l'ADEME par l'institut ISL, *Les représentations sociales de l'effet de serre*, 6^e vague d'enquête, juin 2005, ADEME, p.39, http://www.ademe.fr/etudes/socio/Effet_de_serre.htm

²³²Considérant par exemple, les différents programmes élaborés ces dix dernières années par l'Education Nationale, qui traitent des questions environnementales, au moins dans ces grandes lignes.

²³³Passage d'un nombre d'adhérents avoisinant les 48 000 adhérents en fin 2000, pour atteindre fin 2004, les 86 000.



Or, à la page 3 du rapport annuel 2004-2005 de la Fondation WWF France, il est noté que: « *Le nombre de membres donateurs a cru sur les 5 dernières années de 50% pour atteindre 120 000 actifs.* »

Quelles sont les origines de ces évolutions ? Quel sens leur donner ?

Côté « société française », ce mouvement vers davantage d'adhésions aux ONGE, toute proportion gardée, traduit sans doute l'émergence d'un souci accru sur les questions environnementales, exprimant à la fois une sensibilité grandissante de l'opinion public aux problématiques environnementales (dont celles liées au changement climatique), ainsi qu'une plus grande confiance faite aux ONGE pour porter le débat sur la scène publique. Les derniers sondages sur ces deux aspects, tirés du Rapport d'enquête de juin 2005, *Les représentations sociales de l'effet de serre* (reproduits ci-dessous) vont également dans ce sens.

Tableau²³⁴ : Je vais vous citer un certain nombre de problèmes d'environnement. Quels sont les deux qui vous semblent les plus préoccupants ?

En termes de "problèmes préoccupants"	
La pollution de l'eau	23
La pollution de l'air	21
L'effet de serre	19
Les déchets ménagers	8
Les risques du nucléaire	10
La dégradation de la faune et de la flore	11
Le bruit	5
La dégradation des paysages	2
Sans réponse	0

Tableau²³⁵: A qui faites-vous le plus confiance pour avoir des informations fiables sur le problème de l'effet de serre ? (Comparaison entre 2004-2005)

	2004	2005	
	4	En premier	En second
Les scientifiques	44	43	27
Les associations de défense de l'environnement	29	33	29
Les médias	9	6	13
Vos proches ou vos connaissances	3	5	10
EDF	4	5	9
L'Etat	4	3	6
Le maire	3	3	5
Sans réponse	3	1	1
ENSEMBLE	100	99	100

²³⁴ Tableau tiré du tableau 2 du Rapport *Les représentations sociales de l'effet de serre*, juin 2005, ADEME, p. 7

²³⁵ Tableau issu des tableaux 25 et 26, du Rapport *Les représentations sociales de l'effet de serre*, juin 2005, ADEME, p38

De la part des ONGE précitées, ces augmentations semblent être, entre autres, le fruit d'une profonde évolution de leurs pratiques internes pour «attirer l'adhérent».

Que ce soit la résultante de considérations politiques²³⁶ et/ou de l'influence de la culture associative anglo-saxonne proactive, inspirée des pratiques classiques de marketing, le constat est le même : Greenpeace France et le WWF France ont développé des politiques internes plus « agressives » afin d'acquérir plus d'adhésion de la population française.

Depuis les années 2000-2001, ces deux ONGE ont adopté la pratique dite du « dialogue direct » afin d'appréhender le citoyen. Cette méthode consiste à aller à la rencontre des personnes dans les lieux publics pour leur parler de l'ONG et de leur proposer de la soutenir.

Or, cette pratique est efficace, au regard de l'impressionnante augmentation qu'a connue la part des dons des particuliers dans les revenus de ces deux associations, entre 2000 et 2005.

Revenu annuel (en k€) par structure	Année 2000/2001 (en k€)	Année 2004/2005 (en k€)	% de progression 2000/2005
(Fondation) WWF France *	4 833	11 600	+240 %
Dont part dons de particuliers	3 238 (soit 67% des revenus)	6 264 (soit 54%des revenus)	+193 %
Greenpeace France	3 492	6799	+195 %
Dont part dons	3 359 (soit 96% des revenus)	6 461 (soit 95% des revenus)	+192 %

Sources : Rapports annuels 2000/2001 et 2004/2005

²³⁶ Dont le souci de mobiliser davantage de fonds pour agir plus et mieux, en faveur de la protection de l'environnement, compte tenu de l'immobilisme en la matière du gouvernement français.

Comme le constatent de nombreux rapports d'activité de Greenpeace France²³⁷, « l'essentiel [de l'augmentation des dons] est dû à l'arrivée de nouveaux adhérents par le programme dialogue direct ».

En outre, le WWF France (Loi 1901) a changé de statut légal en mars 2004, pour devenir une Fondation abritante, reconnue d'utilité publique et créer en parallèle l'Association « Les Amis du WWF France » (Loi 1901)²³⁸. Ce changement de statut présente de nombreux avantages fiscaux pour les donateurs (particuliers ou entrepreneurs)²³⁹. Ainsi, la Fondation WWF France s'est rendue fiscalement plus attractive, ce qui paraît également efficace, à la vue des +240% du montant total de leurs revenus annuels entre 2000-2005.

Cet aménagement juridique ne manque pas de nous faire penser à la manière dont certaines ONGE britanniques se sont déjà développées. Au Royaume-Uni, les antennes d'outre-manche de FoE et de Greenpeace se subdivisent légalement en deux organisations distinctes : d'un côté, il y a une « *Company Limited* » et de l'autre, la constitution d'un « Fonds de Charité (*Charity Trust*) »²⁴⁰. La première organisation, sans but lucratif, couvre les activités de lobbying politique *per se*, tandis que la seconde, en tant que Fonds de charité, développe des programmes d'éducation et de recherche sur l'environnement, tout en bénéficiant d'avantages fiscaux, comme des déductions d'impôt en plus d'importantes incitations fiscales en faveur des donateurs.

Aussi, et même si cela reste embryonnaire, ces changements d'attitude sont autant d'indices significatifs qui traduisent une évolution des mœurs (les Français semblent plus enclins à adhérer à certaines associations de protection de l'environnement, les grandes ONGE en première ligne), mais aussi, des lois (exploitation de formes légales qui incitent à la donation ou aux legs).

2.2.2. Une conception différente de l'Etat en tant que financeur

D'une manière générale, quand on étudie en France la façon dont sont financées les associations environnementales travaillant sur le climat, on constate la permanence d'une ligne « subventions d'Etat » dans la rubrique « recettes » de leur budget. Et ce premier constat vaut aussi pour certaines branches françaises des ONGE mondiales, telles que FoE.

²³⁷Rapports annuels de Greenpeace de 2001, de 2004 et de 2005.

²³⁸Voir le Rapport annuel de 2004-2005 de la Fondation WWF France, p.1.

²³⁹Notamment en terme de mécénat entrepreneurial (réduction d'impôt égale à 60% du montant du versement, dans la limite de 5 pour mille du chiffre d'affaire de l'entreprise) et legs (abattement des droits de mutation par décès). Voir la Loi du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, JORF du 2 août 2003.

²⁴⁰Pour plus de détails, sur ce que signifie, en droit anglais, être un Fonds de charité, voir : <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc3.asp>

Cela est d'autant plus frappant quand on compare la situation de ces ONG françaises à celles situées au Royaume-Uni et, en moindre mesure, en Allemagne. Le tableau ci-dessous, récapitulant la part des subventions d'Etat dans les budgets 2004-2005 des antennes FoE en France, Allemagne et Royaume-Uni en est illustration.

Tableau : Parts des cotisations, legs et des subventions publiques dans le revenu 2004-2005 de Friends of the Earth en Allemagne, Royaume-Uni et France

Friends of the Earth (2004-2005)	Allemagne	Royaume Uni	France
Part des (cotisations) et legs	(36%) + de 80%	(80%) + de 95%	(non précisé) 20%
Part subventions publiques	0%	0%	26%

Face à ce particularisme franco-français, deux explications culturelles viennent à l'esprit. D'abord, et comme déjà étudié, la population française est traditionnellement et majoritairement peu impliquée dans la vie associative en général, et encore moins sur les questions environnementales. Le rapport annuel 2004-2005 de la Fondation du WWF France souligne à ce propos que « *seulement 5% de la générosité en France sont orientés vers la protection de la nature et de l'environnement* ».

Ensuite, la seconde explication s'attache au fait que les associations environnementales, comme la majorité des forces actives travaillant sur les questions d'intérêt général en France, se sont « tout naturellement » tournées vers l'Etat pour financer leurs activités. Ce « réflexe » ne manque pas de faire songer à la culture de l'Etat providence. En outre, comme les politiques de l'environnement ont toujours été centralisées, autour du Ministère de l'Environnement, rien dans l'organisation institutionnelle de l'Etat n'a incité les associations à glaner ailleurs un soutien financier. Autrement dit, le Ministère de l'Environnement est l'interlocuteur privilégié des acteurs non-gouvernementaux s'intéressant aux « affaires environnementales » (comprenant les politiques relatives au changement climatique)²⁴¹.

Cependant, et sur la période 2000-2005, cette situation de dépendance financière vis-à-vis des organes de l'Etat, et plus particulièrement, du Ministère de l'Environnement, a connu une certaine évolution. À la lecture de certains rapports financiers et/ou en écoutant nombreux responsables d'associations d'envergure nationale (excepté Greenpeace France)

²⁴¹Sauf les questions de l'élaboration des plans d'élimination des déchets, qui incombent au département et à la région, sous certaines conditions. Voir la loi de décentralisation, JOFR, n°75 du 29 mars 2003.

sur le sujet, apparaît le souci de diversifier leurs sources de revenu, afin de moins dépendre de l'Etat, jusqu'à présent bailleur de fonds majoritaire. Un des éléments déclenchant cette réflexion a été le changement de gouvernement au printemps 2002. Les années 2002-2003 marque une rupture dans la politique gouvernementale vis-à-vis des affaires publiques environnementales en général, et des ONGE en particulier.

Concernant les affaires publiques, ce sont surtout le Ministère de l'Environnement et de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie, l'ADEME, bras opérationnel de mise en œuvre des politiques climatiques, qui connurent des changements structurels ou d'importantes coupes budgétaires, ayant pour effet de les affaiblir.

Le Ministère de l'Environnement et de l'aménagement du Territoire (MATE), en devenant le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDD), perdit sa compétence en matière d'aménagement du territoire. Cela lui fit ainsi perdre un grand pan de son activité, et par là même, une importante part de son poids politique au sein du gouvernement. Ce changement structurel a *de facto* entraîné un « allègement » de son budget. De même, l'ADEME connut successivement des réductions et des gels budgétaires avoisinant les 20 à 30% entre 2002 et 2004²⁴².

Conséquence logique de cette dynamique, les crédits destinés aux financements des ONGE furent réduits drastiquement. Comme le souligne un Communiqué de presse de la Fédération « France Nature Environnement » de juin 2003²⁴³, au nom de son réseau national d'associations environnementales (éparpillées sur l'ensemble du territoire français) :

« le mouvement associatif de protection de la nature et de l'environnement doit, aujourd'hui, faire face à un problème majeur : l'effondrement des aides de l'Etat (...). Ces aides, pour certaines, sont divisées par dix quand elles ne sont pas tout simplement supprimées. De plus, le volet 2003 des CPO (Conventions Pluriannuelles d'Objectifs) mises en place par l'Etat avec les associations, n'est toujours pas signé et sera, a priori, inférieur de 30% au minimum prévu (...). De telles amputations budgétaires ont, inévitablement, un impact majeur sur les 3500 emplois créés par les associations de protection de la nature et de l'environnement ».

D'ailleurs, en cette année 2003, et du fait de ces réductions de crédits, le responsable « énergie -climat » de FNE fut licencié, pour raisons économiques.

Ainsi, et plus généralement, la majorité des associations membres du RAC-F vont peu à peu se retourner vers d'autres sources de financement, telles que les Fondations, les

²⁴²Réduction de son budget d'intervention en 2002 et 2003, suivis d'un gel des financements ADEME de 30% en mi-2004. Voir l'article de Novethic sur le sujet : *Gel de crédits pour l'ADEME : hypothèque sur le plan climat*, <http://www.novethic.fr/novethic/site/article/index.jsp?id=80765>

²⁴³Communiqué de presse de FNE, du 26 juin 2003, *Environnement : veut-on faire des associations une espèce en voie de disparition ?*

entreprises, ou encore les collectivités territoriales, afin d'être moins vulnérable aux aléas de la politique nationale. Cette tendance, vers une moins grande part de subventions étatiques dans le budget de ces ONGE, semble progressivement prendre forme, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau : Présentation de l'évolution de la part des subventions publiques d'Etat* entre 2000 et 2005

	Part des subventions d'état * en 2000/2001	Part des subventions d'état * en 2003/2004	Part des subventions d'état * en 2004/2005
Réseau Action Climat- France	65%	58%	41%
Amis de la Terre France	(NC)	(rapport annuel 2003) 32%	26%
France Nature Environnement (FNE)	(NC)	(NC)	52%
(Fondation) WWF France	14%	11%	11%
Greenpeace France	0%	0%	0%

*Source : bilan financier des ONGE visées. Sont exclues les aides publiques à l'emploi, et les subventions des collectivités territoriales (si lieux)

2.2.3. La faiblesse structurelle des ONGE françaises, reflet d'un mal social ?

Une des analyses couramment faites des ONGE françaises, comparées à leurs homologues britanniques ou allemandes, est leur manque de professionnalisme. Cela se traduirait par leur absence de recul et/ou d'anticipation dans leur manière de faire pression sur leurs gouvernements respectifs, voire une présence moindre dans les médias sur les questions internationales.

Si l'on tient compte de l'évolution du milieu ces dernières années sur la scène politique²⁴⁴, la situation paraît **moins caricaturale**. Quant on sonde les ONGE françaises sur leur « amateurisme », elles reconnaissent aisément que cela valait pour les années d'avant 2002, mais que depuis, les dynamiques ont évolué. Elles mentionnent une

²⁴⁴Voir *supra*.

professionnalisation de leur milieu, due notamment à l'embauche de salariés, explicitement mandatés par leurs structures respectives pour suivre les dossiers climatiques, ainsi qu'à un recrutement sélectif²⁴⁵.

Bien que le travail de lobbying se soit considérablement développé depuis 2002²⁴⁶, on constate un **manque persistant d'anticipation** dans la manière de traiter certains dossiers²⁴⁷. À cette remarque, les intéressés répondent qu'ils en sont conscients. Cependant, ils invoquent à leur décharge leur **manque récurant de moyens financiers**, et leur faiblesse d'effectifs. Par conséquent, ils continuent à être fortement sollicités à gérer l'urgence, et n'arrivent parfois pas à se dégager du temps de travail pour mettre en œuvre certaines activités stratégiques qui s'inscrivent sur le moyen- long terme.

Tableau : Le cas particulier de la France : revenus, nombre de salariés et dépenses allouées au climat

	Revenu 2004-2005* (en K€)	Nombre de salariés travaillant sur les questions climatiques	Dépenses allouées au « Climat » sur les questions	
			en %	en k€
Réseau Action Climat- France	+ /- 215	4 salariés « Climat »	100%	2 15
Amis de la Terre France	+ /- 360	1 responsable «Institutions financières internationales »	20%	7 2
Greenpeace France	+ /- 6 800	1 chargé « climat »	4% (soit 10% des dépenses campagnes)	298
Fondation WWF France	+ /- 11 600	1 responsable « Energie -Climat »	2%	2 32
Total	+/- 18975	7 personnes salariées	4,3%	817

* Source : Rapports annuels 2004-2005

** Estimations tirées soit des rapports annuels, soit faites par les responsables « climat ».

²⁴⁵En effet, en France, la totalité des salariés travaillant sur les problématiques « climat » ont au minimum, un Bac+5, ou sont issues de grandes écoles.

²⁴⁶Voir *supra*.

²⁴⁷En ce qui concerne, par exemple, le travail d'influence en amont des positionnements sur certaines questions internationales.

Bien que la gestion de l'urgence ne soit pas une originalité franco-française du milieu associatif, les ONGE d'Allemagne ou du Royaume-Uni disposent non seulement de plus de moyens pécuniaires²⁴⁸, mais aussi de davantage de personnes salariées, et donc, de temps de travail payé, pour effectuer les tâches qui leur incombent, comme l'illustrent les tableaux ci-dessous.

Tableau : Comparaison des revenus annuels 2005 des trois ONGE mondiales (FoE, Greenpeace et WWF), des branches britannique, allemande et française

Revenu 2004-2005 (en €)	Royaume-Uni *	Allemagne	France
Friends of the Earth	FoE Ltd + FoE Trust Ltd 13 619 735	13 173 317	356 341
Greenpeace	Greenpeace Ltd + Trust Ltd 17 912 711	40 778 000	6 799 000
WWF	57 617 378	25 600 000	11 600 000
Total (en €)	89 149 824	79 551 317	18 399 000

*Taux de change moyen 2005 1 £ = 1,46237 €

Tableau : Nombre d'équivalents temps plein « climat » sur la base de l'échantillon d'ONGE interrogées

Pays (nombre de structures sondées)	Royaume Uni (sur 8 structures)	Allemagne (sur 6 structures)	France (sur 9 structures)
Total des équivalents temps plein « Climat »	+/- 30 équivalents temps plein	+/- 20 équivalents temps plein	+/- 10 équivalents temps plein

En outre, les ONG « climat » britanniques et allemandes, et en dehors de leur supériorité numéraire et de leurs ressources financières, sont parfois secondées dans leur travail de lobbying moyen-long terme par les Think Tanks²⁴⁹. Elles sont donc plus efficaces, plus présentes, et anticipent mieux que leurs homologues français le traitement de ce type de dossiers.

²⁴⁸Par exemple, et en ce qui concerne seulement les trois ONGE mondiales que sont FoE, Greenpeace et le WWF, les montants annuels des recettes de 2005 de ces ONG allemandes et britanniques sont respectivement 4 à presque 5 fois supérieurs à celui du budget de ces mêmes ONG en France. Voir *infra*, le tableau récapitulatif.

²⁴⁹Notamment grâce aux échanges continus entre les Think Tanks et les ONGE anglaises et allemandes, Voir *infra*.

De même, les associations du RAC-F paraissent **moins présentes** que leurs collègues anglaises sur la scène internationale. Pourtant, cette observation vaut surtout du fait de la relative discrétion de ces acteurs français sur le plan médiatique. En effet, et depuis 2000, le RAC-F et certaines de ses associations membres ont systématiquement participé aux sessions de la CCNUCC²⁵⁰. Une des origines de ce « défaut de présence » est une fois encore, culturelle. La négociation de la CCNUCC est dominée par la langue et la culture anglo-saxonnes. Le cas échéant, la majorité des textes préparatoires de négociations, ainsi que les discussions elles-mêmes se font en anglais. Ce phénomène est d'ailleurs de plus en plus perceptible depuis 2002, du fait des restrictions budgétaires que le Secrétariat permanent a connu pour gérer les affaires courantes de la CCNUCC²⁵¹. Aussi, autant les ONGE anglo-saxonnes sont parfaitement à l'aise dans cette dynamique onusienne, comprenant le travail de couloir pour faire pression et la gestion des sollicitations médiatiques, autant les associations françaises souffrent d'un handicap linguistique, alors même qu'elles commencent à se professionnaliser dans cette arène internationale. Elles sont également et logiquement moins à même d'assurer une « bonne » couverture médiatique internationale.

Ces carences dans le domaine professionnel sont liées au **manque de fluidité des relations** entre les ONGE françaises et leurs décideurs. Les relations qu'entretiennent les ONG anglo-saxonnes avec leurs représentants étatiques sont différentes. Elles se caractérisent par l'instauration d'un dialogue quasi permanent, basé sur de la confiance. Rien de tel n'émerge à l'analyse des relations entre les associations du RAC-F et les décideurs français sur la période 2000-2005 : Elles oscillent entre le consensuel et le conflictuel et sont loin d'être systématiques. Autrement dit, elles laissent percevoir un certain degré de méfiance des services de l'Etat vis-à-vis des ONGE françaises. À ce propos, un des responsables associatifs commente : « *Au début, les politiques ont eu peur de nous* », pour poursuivre : « *c'est une culture qui vient de l'extérieur (...). On était sensé être des observateurs, pas des lobbyistes* ».

Bien que les relations entre ces deux mondes aient évolué vers de meilleurs échanges, deux éléments d'explication ressortent des différents témoignages. D'une part, malgré quelques récents progrès²⁵², le processus décisionnel semble rester considéré comme réservé aux agents de l'Etat. Or, nous le verrons, on se trouve devant le même

²⁵⁰ Voir, pour preuve, les listes des participants successives depuis SB13 (septembre 2000), élaborées par le Secrétariat permanent de la CCNUCC dans lesquelles se trouve le RAC-F (CAN France) parmi les Observateurs non gouvernementaux.

²⁵¹ En d'autres termes, ce Secrétariat n'a plus les moyens d'assurer systématiquement les traductions simultanées dans les différents groupes de contacts, ou même, des textes en cours d'élaboration, depuis 2002.

²⁵² Comme l'atteste par exemple, le fait que depuis 2001, les représentants de la délégation française, présidée par la MIES, invitent automatiquement les associations du RAC-F à les rencontrer afin d'échanger avant les sessions internationales de la CCNUCC (période d'avant les sessions des SB et des CdP).

constat concernant les relations entre pouvoirs publics et experts (Think Tanks) ; les premiers étant plutôt fermés, voire hostiles, à toute idée d'un recours à une expertise extérieure. En l'occurrence, cette situation ne manque pas de nous faire penser à la composante « élitiste » de la culture institutionnelle française, influence qui empêche de potentielles « alliances » stratégiques avec les acteurs non-gouvernementaux.

D'autre part, de leur côté, les associations du RAC-F semblent elles-mêmes bloquées par cette perception culturelle « hiérarchique » des rapports entre institutionnels et société civile : elles n'osent pas trop contacter leurs potentiels « alliés » publics, par « crainte » d'empiéter dans le domaine « sacré » des décideurs français. Ces acteurs associatifs seraient-ils eux-mêmes animés par le sentiment de ne pas appartenir au même monde ?

IV. Les stratégies entre 2000-2005

La stratégie, c'est « l'art de manœuvrer ». Cela consiste à organiser, structurer un travail, en fonction d'un but à atteindre. Pour les acteurs associatifs, cela signifie qu'après avoir fixé des objectifs précis promouvant une lutte efficace contre l'effet de serre, ils élaborent un plan d'action, tenant compte à la fois des échéances temporelles et des lieux de décision où ces objectifs seront tranchés. Aussi, l'identification des acteurs publics jouant un rôle clé dans ce processus décisionnel, comme cibles, est primordiale, pour pouvoir imaginer la ou les tactiques qui auront le plus de chances d'aboutir à un résultat efficace.

Concernant la stratégie du CAN, nous nous concentrerons sur les témoignages des ONG nationales des trois pays et de certains acteurs-clés du CAN International (les responsables « climat » des Bureaux internationaux des trois ONGE mondiales), afin d'en tirer un éclairage sur les moyens développés pour influencer la diplomatie climatique.

1. Les lieux de la décision de la diplomatie climatique vus par les ONGE

Schématiquement, la logique institutionnelle, résultant d'une lecture stricte du droit international et communautaire, voudrait qu'il existe **trois niveaux décisionnels** successifs : le national, l'europpéen et l'international.

En effet, devant l'assemblée onusienne de la CCNUCC, l'Union Européenne (UE) parle d'une seule voix. Toutefois, comme les secteurs d'activités couverts par cette négociation²⁵³ sont du « domaine partagé » au sein de cette Union (à savoir, que les Etats membres et la Communauté européenne (CE) ont des compétences concurrentes, dont la répartition doit respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité²⁵⁴), la position commune de l'UE est définie collégialement. Cette spécificité communautaire entraîne trois conséquences pratiques. La première, basée sur des raisons historiques, est que les instruments de ratification de la Convention et de son Protocole, déposés par l'UE, se réfèrent à sa compétence « environnementale ». Autrement dit, ce sont les Ministres de l'environnement et la Direction Générale (DG) environnement de la CE qui ont légalement compétence pour décider dans l'arène de la CCNUCC. La deuxième conséquence, c'est que l'UE définira les grandes lignes de sa position internationale avant la négociation, au sein du Conseil des Ministres de l'environnement. La troisième est que pendant les sessions mêmes

²⁵³Les domaines couverts par cette négociation sont intersectoriels par essence, puisque le changement climatique anthropique résulte d'une multitude d'activités humaines émettrices de GES (transport, production d'énergie, agriculture, etc.). Voir, pour illustration, les dispositions de l'article 2 du Protocole de Kyoto, qui listent de nombreux secteurs économiques dans lesquels les Etats Parties industrialisés doivent élaborer des politiques et mesures de réduction des émissions de GES pour honorer leurs engagements.

²⁵⁴Principes généraux du droit communautaire. Voir article 5 du Traité instituant la Communauté Européenne.

de la CCNUCC, les décisions à adopter au jour le jour seront prises collectivement entre les membres des délégations des Etats membres et de la DG environnement.

Or, l'observation de la « pratique décisionnelle » témoigne que les trois niveaux précités (national, européen et international) ne se succèdent pas toujours, mais se chevauchent ou passent d'un échelon à l'autre, la plupart du temps²⁵⁵.

1.1. Au national et communautaire : des cibles bien identifiées ?

La dynamique décisionnelle européenne décrite ci-dessus aura l'effet suivant dans les trois pays étudiés : les ONGE nationales qui suivent les négociations internationales, vont concentrer la majeure partie de leur lobby sur les représentants du Ministère de l'environnement. Ce constat est valable pour toutes les associations sondées, même si les dynamiques internes de prise de décision sur la diplomatie climatique connaissent leurs particularismes nationaux.

À la question « *qui décide ?* », toutes répondent : « *ça dépend* ». Ainsi, les acteurs associatifs savent que les lieux de pouvoir varient selon la nature et la portée politique de la décision à prendre. À la lecture de l'ensemble des témoignages, la première conclusion qui s'impose est que plus la décision est technique, plus les services des ministères, les « fonctionnaires », auront un impact prépondérant sur son contenu²⁵⁶. À l'inverse, plus la décision a une portée géopolitique, plus les lieux de pouvoir glissent vers les « politiques » (comprenant, selon les pays, les cabinets ministériels, les ministres eux-mêmes, voire le chef du gouvernement).

À propos de **l'Allemagne**, les dires des acteurs associatifs témoignent d'une remarquable stabilité de la « sphère décisionnelle » en ce qui concerne les décisions relevant de la CCNUCC au cours de la période 2000-2005. Durant cette période, le pouvoir décisionnel fut concentré dans les mains du Ministre de l'environnement (et de son administration), M. Jürgen Trittin, qualifié par nombres d'ONGE, « *d'homme politique surpuissant* » sur le sujet. Selon ces mêmes associations, cet homme bénéficiait d'un plein

²⁵⁵Par exemple, en fin de négociation (la dernière journée, voire nuit, de la session), on assiste à une concentration du pouvoir décisionnel détenu par quelques acteurs –qui ne sont pas toujours étatiques (certains observateurs indiquent l'influence notoire de certains groupes d'intérêt, ou d'experts proches de décideurs-clés). Les arbitrages finaux, qui donneront lieu à la décision, se fondent alors sur des prises de position qui résultent souvent d'un va-et-vient de dernières minutes entre quelques acteurs dominants la négociation (du fait de leur carrure politique, de leur expertise, ou de leur puissance économique), acteurs d'ailleurs pas toujours présents physiquement sur le lieu même de décision, et parfois même extérieurs à la sphère traditionnelle du pouvoir.

²⁵⁶Ce fut le cas, par exemple, pour l'élaboration des modalités à suivre pour réaliser les inventaires des émissions de GES des Pays industrialisés.

soutien du chef de gouvernement allemand, le Chancelier Schröder²⁵⁷. Aussi, comme les revendications internationales des ONGE différaient peu des positionnements officiels de ce Ministère²⁵⁸, leur lobbying ciblait davantage les services de cette administration, sur le détail technique de tel ou tel positionnement.

Cependant, depuis 2005, les associations allemandes reconnaissent être moins à l'aise politiquement, en raison de deux évolutions fondamentales, touchant directement à la sphère décisionnelle jusqu'alors « protégée » de la diplomatie climatique. D'abord, le Ministère de l'Economie s'imisce peu à peu dans la gestion internationale du dossier, via deux nouvelles dynamiques : la mise en place d'un marché européen de quotas de CO2 et le G8, où la lutte contre le changement climatique sur le long terme est dorénavant un des thèmes prioritaires. Ensuite, le changement de gouvernement qui s'est opéré en novembre 2005 a bouleversé la donne politique selon laquelle le Ministère de l'environnement détenait le « pouvoir du prince » dans l'arène de la CCNUCC. Non seulement le titulaire de Ministère a changé (M. Sigmar Gabriel), mais ces associations ignoraient encore, au moment des entretiens²⁵⁹, comment la nouvelle Chancelière, Angela Merkel, allait se positionner, par rapport à son ministre, dans la sphère de la diplomatie climatique.

Aussi, les ONGE allemandes étaient dans l'expectative. Après une relativement longue période où elles avaient bénéficié d'un confort relationnel avec les services du Ministère de l'environnement, certaines expriment leurs incertitudes vis-à-vis de ces nouveaux rapports de force. À cet égard, certaines d'entre elles firent leurs autocritiques en déclarant ne pas avoir suffisamment anticipé ces évolutions politiques. Considérant que les lieux de décision étaient en train de changer, elles concluaient à la nécessité de se rapprocher des Ministères traditionnellement hostiles à leurs abords, tels que celui de l'Economie et de l'Industrie, afin de réajuster le tir de leur lobbying.

Au **Royaume-Uni**, les ONGE britanniques ont la même analyse que leurs homologues allemands. Pendant la période 2001-2005, le pouvoir décisionnel sur les questions de diplomatie climatique était détenu par la Secrétaire d'Etat à la tête du DEFRA, Mme Margaret Beckett²⁶⁰. Cependant, le fait qu'en 2004, le Premier Ministre, M. Tony Blair, décide de s'impliquer personnellement sur le sujet modifia légèrement la donne. Dès lors, ce

²⁵⁷ Selon quelques acteurs associatifs, ce soutien aurait été directement lié à la manière dont les pouvoirs avaient été répartis entre les membres des gouvernements I & II de Schröder. Jürgen Trittin, personnalité à fort charisme, aurait alors obtenu « carte blanche » sur les questions de diplomatie climatique, dans le cadre de la coalition politique « rouge-verte ».

²⁵⁸ Voir *supra*.

²⁵⁹ En juin 2006.

²⁶⁰ Cette femme, d'allégeance travailliste, exerça la fonction de Secrétaire d'Etat à la tête du DEFRA de juin 2001 à mai 2006. Durant son mandat, et selon les témoignages des acteurs associatifs britanniques, cette femme mit sa priorité d'action sur les questions internationales du climat, délaissant ainsi les questions domestiques, sphère décisionnelle où, selon ces mêmes ONGE, le DEFRA avait peu d'influence.

dernier exerce son pouvoir quand il s'agit de décider des grandes orientations climatiques internationales du Royaume²⁶¹.

Les ONGE se trouvent donc devant deux types de décideurs : d'un côté, un Ministère de l'environnement (services techniques inclus), dont ils semblent bien connaître la dynamique décisionnelle interne; de l'autre, le cabinet du Premier Ministre, le « n°10, Downing Street », dont le processus décisionnel est qualifié d' « obscur » et « confiné » à quelques personnes.

Comme, au cours des années 2001-2005, ce ne sont pas tant les grandes lignes de positionnements qui sont l'objet à désaccords, mais plutôt leurs détails pratiques. Le lobbying associatif a pour principale cible les services techniques du DEFRA, sans pour autant négliger les conseillers de la Ministre, et Mme Margaret Beckett elle-même. En revanche, il en va tout autrement face aux services du Premier Ministre, ces derniers ayant été, peu enclins à s'ouvrir aux représentants associatifs. Une ouverture s'est faite à partir du G8 de 2005²⁶². Aussi, les ONGE commençaient à considérer les conseillers de M. Blair comme une nouvelle cible sur laquelle porter leurs efforts.

En parallèle, l'élargissement récent de la sphère décisionnelle sur les questions de diplomatie climatique qu'ont observé les allemands, vaut également au Royaume-Uni. Les arbitrages politiques sur la mise en œuvre d'un marché européen de quotas CO2, la dynamique du G8 de Gleneagles, et le lancement de la Revue Stern (*Stern Review*), initiée par le Ministre des Finances d'alors, M. Gordon Brown, sont autant d'évènements qui marquèrent un renforcement de l'influence politique des Ministères des Finances (Trésor) et de l'Industrie (DTI), pour ne citer que des principaux, dans la conduite de la diplomatie climatique. C'est ainsi que des « ponts décisionnels » se sont créés, entre le national, l'europpéen et l'international. Le cas échéant, et depuis 2004, les ONGE le constatent elles-mêmes : « *faire pression sur le DEFRA est une perte de temps, il nous faut nous concentrer sur d'autres ministères, comme celui du Trésor* ».

Quant à la **France**, la réponse à la question « *qui décide ?* » paraît plus alambiquée. Bien que la Mission interministérielle de l'effet de serre (MIES)²⁶³ et le Ministère de l'environnement soient systématiquement mentionnés comme « sphères pertinentes » en matière de diplomatie climatique, à coté des services du Président de la République, le fait que la France ait connu moults changements institutionnels et gouvernementaux entre 2000-2005 complexifie la donne.

²⁶¹Certaines associations parlent de « big picture », en précisant, par exemple, les discussions relatives au post-2012 traitées à la fois dans l'enceinte de la CCNUCC et du Dialogue du G8 de Gleneagles.

²⁶²En effet, le Premier Ministre Tony Blair, n'a pas jugé pertinent de consulter les associations pendant de nombreuses années, selon les dires de ces ONGE.

²⁶³La MIES est chargée de coordonner l'action de la France dans sa lutte contre les émissions de gaz à effet de serre tant au niveau national que dans les instances européennes et internationales.

En effet, entre 2000 et 2005, la MIES connut trois présidences²⁶⁴, en plus d'être transférée des services du Premier Ministre à celui du Ministère de l'Écologie en 2002²⁶⁵ ; la fonction de Ministre de l'environnement (MATE qui devint MEDD en 2002) fut exercée par cinq personnes différentes²⁶⁶, et les remaniements gouvernementaux donnèrent lieu à la succession de trois Premiers Ministres²⁶⁷.

Aussi est-il peu surprenant d'entendre les ONGE françaises insister sur le fait que les lieux de décision dépendent non seulement de la nature du dossier, mais aussi, de l'époque couverte. D'une manière très générale, les associations du RAC-F résument la situation ainsi : « *Quand les politiques le veulent, c'est eux qui décident. Si, en revanche, ils se montrent pas ou peu intéressés, c'est l'administration [cabinet inclus]* ». Ceci en précisant : « *Mais c'est quand même Matignon qui tranche, avec de temps en temps, l'Élysée qui interfère* ». Autrement dit, les lieux de décisions se situent, pour elles, dans deux arènes. Pour les questions relevant de la « Haute diplomatie » (débat du post-2012 sous l'égide de la CCNUCC et du G8 par exemple), ce sont les conseillers de l'Élysée et le Président de la République lui-même qui décident. Sinon, pour toute autre question climatique²⁶⁸, tenant compte des nombreux remaniements politiques depuis 2002, ceux qui « mènent le jeu » sont essentiellement les cabinets²⁶⁹ de puissants Ministères (tels que celui de l'Industrie, de l'Économie, et des Finances (MINEFI), de l'Équipement, de l'Agriculture), soutenu par le cabinet du Premier Ministre²⁷⁰. Quant aux cabinets des Ministères de l'Environnement et des Affaires Étrangères (notamment depuis le G8 de 2005), les associations du RAC-F les estiment aussi importants, mais plus en tant que « *courroies du processus* » que décideurs, regrettent-elles.

Quant à la MIES, les ONGE la qualifient de « *plateforme* ». Elles distinguent deux grandes périodes de son existence : l'avant et l'après 2002. Avant 2002, « *la MIES était quand même un acteur important* » rapporte un responsable associatif, puisqu'elle était sous l'autorité directe du Premier Ministre. Mais depuis, « *elle est sur le déclin* ».

²⁶⁴ Entre 2000 et 2005, la présidence de la MIES fut confiée à M. Michel Mousel (1998-2002), à Mme Dominique Dron (2002-2004) et, après un « vide » suite à la démission de Mme Dron, à M. Jean-Claude Gazeau (depuis 2004).

²⁶⁵ Le décret n° 2002-895 du 15 mai 2002 relatif aux attributions du MEDD.

²⁶⁶ Sous le gouvernement Jospin, entre 1997 et juillet 2001, Mme Dominique Voynet eu la charge du Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (-MATE). Elle fut remplacée par M. Yves Cochet (juillet 2001 - mai 2002). Sous le gouvernement Raffarin 1 & 2, la fonction de Ministre de l'Écologie et du Développement durable (MEDD) fut remplie par Mme Roselyne Bachelot-Narquin (de mai 2002 à mars 2004), M. Serge Lepeltier (de mars 2004 à juin 2005), et Mme Nelly Olin, depuis juin 2005.

²⁶⁷ La fonction de Premier Ministre sera exercée successivement par M. Lionel Jospin (entre 1997 et 2002), M. Jean-Pierre Raffarin (de mai 2002 et mai 2005), et M. Dominique De Villepin (depuis 2005).

²⁶⁸ De portée internationale, européenne ou nationale.

²⁶⁹ Les cabinets sont, pour les ONGE françaises, « *la jonction entre les services et le politique, sauf si le ministre ou le Président de la République est compétent ou s'est investi sur la thématique* ».

²⁷⁰ Comme ses voisins européens et pour les mêmes raisons (établissement d'un marché européen de quotas CO2, et discussions internationales sur le post-2012), la France va également connaître un élargissement de l'assiette des décideurs publics directement concernés par les questions internationales du Climat. Aussi, le poids décisionnel déjà important du MINEFI et du Premier Ministre (dans son rôle d'arbitre interministériel), par contraste d'avec celui du MEDD et de la MIES, s'en trouvera d'autant plus « légitimé ».

Pourtant, et malgré ce diagnostic plutôt tranché du milieu associatif français vis-à-vis du manque d'autorité politique dont « souffrent » le MEDD et la MIES depuis 2002, ces acteurs continuent à les considérer comme des cibles incontournables sur les questions de diplomatie climatique. Cela s'explique par le fait que, bien que ces deux institutions aient peu d'influence dans la scène politique française, elles n'en restent pas moins les représentants officiels devant l'arène de la CCNUCC. Plus encore, la majorité des ONGE du RAC-F considèrent que c'est là que se situe l'expertise gouvernementale sur le sujet. Ce qui est un élément non négligeable au regard des jeux d'influence. Aussi, reste-il important d'échanger avec elles.

Qu'en est-il **au niveau communautaire** ? Globalement, quand les associations environnementales sont interrogées sur la question de savoir quels sont les lieux de décision à l'échelle communautaire, elles renvoient toutes et automatiquement au travail réalisé par leurs **antennes bruxelloises**, le réseau associatif du CAN Europe et/ou aux bureaux européens des trois grandes ONGE (FoE Europe, Greenpeace Europe, WWF Europe). En un mot, elles ne négligent pas l'échelon européen, mais considèrent que l'essentiel du travail de suivi et de lobby est assuré par leurs homologues bruxellois, familiers aux procédures décisionnelles et à l'agenda de l'UE. D'ailleurs, nombreux sont les responsables nationaux « climat » qui déclarent ne pas maîtriser les canaux décisionnels des institutions communautaires. Au mieux, certains déclarent en avoir une bonne connaissance générale. Mais globalement, tous affirment **se reposer sur l'expertise** de leurs correspondants européens pour **les alerter** en cas de nécessité. Les associations nationales comptent ainsi sur leurs partenaires bruxellois pour les informer, le plus en amont possible, si l'Etat membre dont elles sont citoyennes, pose ou pas problème dans l'élaboration du document provisoire qui, une fois validé en Conseil des Ministres de l'Environnement, deviendra la position officielle de l'UE devant la CCNUCC. Si l'alerte est donnée, les ONGE nationales feront leur possible vis-à-vis de leur Ministre de l'environnement pour qu'il modifie sa position en tant que représentant d'un Etat membre au sein du collège des Ministres de l'Union. De même, et logiquement, les associations nationales considèrent les membres de la cellule « Climat » de la DG Environnement comme du domaine réservé des ONGE bruxelloises. Les nationales n'interviennent donc pas dans cette sphère décisionnelle, sauf à la demande expresse de leurs collègues européens²⁷¹.

Cette répartition « géographique » des cibles de lobbying entre ONGE nationales et bruxelloises vaut également **en cours de session de la CCNUCC**. Les associations nationales continuent à privilégier leur travail de pression auprès de leur délégation étatique.

²⁷¹Le cas échéant, les interventions seront surtout faites via l'envoi de courriers, fax ou de lettres spécifiques, signées par les ONGE nationales, afin de soutenir la position du CAN Europe.

Cela dit, ceci ne les empêche pas de se regrouper, en parallèle, autour du CAN Europe, pour faire valoir collectivement et à l'unisson, leur point de vue devant l'assemblée des représentants des Etats membres de l'Union et de la DG environnement, constitué pour l'occasion en « groupe d'états de l'UE », partie à la négociation. En outre, les ONGE européennes attestent de l'importance du rôle décisionnel de la composition réduite et tripartite dite de la « **troïka** » **européenne**. Cette formation, particulière à l'UE, est composée des représentants des trois présidences pertinentes, c'est-à-dire, les chefs de délégation de la DG Environnement (Commission européenne), et des deux présidences tournantes de l'UE : celle en fonction, et celle qui lui succèdera. Or, les ONGE du CAN Europe reconnaissent en cette « troïka » une cible spécifique, sur laquelle il est aussi important de travailler collectivement, afin d'avoir davantage de chances d'influencer le contenu des derniers arbitrages de la négociation, qui seront tranchés en assemblée restreinte et fermée aux « observateurs » de la CCNUCC.

1.2. Au niveau international : des « lieux mouvants »

L'ensemble des acteurs associatifs interrogés, qui ont fréquentés les couloirs de la négociation, s'accordent à le dire : L'identification des lieux de décision au niveau international est **un exercice complexe**²⁷². Ils notent tous que ces lieux se meuvent dans l'espace et dans le temps, étant hyper réactifs à de nombreux facteurs géopolitiques, tels que l'ampleur des enjeux sous-jacents à une décision, les dynamiques d'alliances interétatiques et leurs portées stratégiques, etc.

Cette prise de décision ne suit donc pas un processus linéaire et transparent, bien au contraire. Les témoignages décrivent la dynamique décisionnelle relative aux négociations internationales comme « *opaque* », est obéissant à sa propre logique, elle-même évolutive, passant à travers de nombreux « filtres » entraînant eux-mêmes des arbitrages successifs, pour enfin aboutir à une décision. Or, soulignent certaines ONGE, cette décision ne sera pas forcément prise dans le cadre de la CCNUCC, « *surtout quand elle est importante* ». Compte tenu du phénomène récent mais grandissant de l'élargissement de l'assiette d'acteurs publics (et privés²⁷³) impliqués dans les discussions multilatérales sur le post-2012 (particulièrement visible depuis le G8 de 2005), phénomène qui a pour effet de créer de plus en plus d'interactions entre les sphères décisionnelles internationales, européennes et nationales, cette dynamique décisionnelle se complexifie d'autant. Aussi, les ONGE

²⁷² En effet, à la question de savoir s'ils estiment connaître le processus décisionnel onusien, les représentants d'associations interrogés répondent surtout comprendre l'importance des « processus de couloirs ». En revanche, et excepté quelques responsables « climat » des bureaux internationaux des grandes ONGE, les associatifs nationaux déclarent ne pas connaître les formalités procédurales suivies dans l'arène même de la CCNUCC, « ce qui a peu d'importance, puisque les grandes décisions se prennent ailleurs » poursuivent-ils.

²⁷³ Voir la partie sur les acteurs non-gouvernementaux corporatistes.

assistent à une multiplication non seulement des lieux de décision, mais aussi du nombre d'acteurs pertinents. Comme l'observe un responsable du WWF international, « *le G8 entraîna une dynamique vers d'autres ministères, jusqu'alors non impliqués sur la question climatique* ». ²⁷⁴

Cette multiplication des forums de discussions « climatiques » rend extrêmement difficile le suivi de la traçabilité du processus décisionnel international, puisque ce dernier « saute » d'une sphère à l'autre, sans crier garde. Les ONGE le savent.

Cette connaissance ne signifie toutefois pas que les associations du CAN s'estiment aptes à en suivre toutes les étapes. Elles s'avouent parfois découragées face à cette complexité, du fait de leur impuissance à intervenir partout et tout le temps, par manque de moyens humains et/ou financiers. Afin de pallier au mieux cette « insuffisance » de suivi, les ONGE climatiques tentent d'encourager d'autres catégories d'ONG (historiquement non membres du CAN) à s'investir plus activement sur les questions internationales du Climat. Ainsi, ces dernières années, on observe des tentatives de rapprochement des membres du CAN International vers d'autres « collectifs associatifs » d'envergure internationale, tels que, par exemple, les ONG de développement ²⁷⁵.

2. Des stratégies multiples, directes, indirectes et interconnectées

A l'unanimité, et quelque soit le pays, les chargés de mission « climat » interrogés déclarent avoir recours à une grande diversité d'approches pour « toucher les décideurs », et ainsi, maximiser leurs chances d'atteindre leurs objectifs environnementaux. Ces stratégies sont **directes** (entretiens physiques ou téléphoniques ; discussions de couloir ; envois de courriers, de pétitions écrites ou Internet, etc.) ou **indirectes** (rédaction et publication de rapports techniques ; organisations de conférences de presse, de manifestations, d'actions ponctuelles « de terrain », de séminaires, etc.).

Qu'elles soient d'envergure nationale ou internationale, les associations environnementales affirment faire valoir leurs positionnements ou leurs idées de façon continue vis-à-vis des décideurs. À cela, une nuance : la majorité des ONGE nationales interrogées rapportent un pic d'activité sur les dossiers de diplomatie climatique un ou deux mois avant la tenue des rencontres internationales, en intensifiant leurs échanges avec les acteurs publics qui partiront en négociation.

²⁷⁴Communication personnelle, Berlin, juin 2006.

²⁷⁵Voir *infra*.

En outre, en interrogeant les ONGE, on découvre que ces dernières ont également **élargi l'éventail de leurs cibles**, ne se limitant plus aux « seuls » décideurs, mais à d'autres acteurs de la société, tenant compte des dynamiques s'inscrivant sur le moyen terme dans leur stratégie de lobbying. Ceci dans le but, une fois encore, de mettre toutes les chances de leur côté pour influencer *in fine* les décideurs de l'avenir. Une des conséquences de cet élargissement est qu'une stratégie peut s'avérer être à la fois directe et indirecte. Le cas échéant, nous le verrons, les associations jouent simultanément directement et indirectement sur deux catégories d'acteurs, tout en poursuivant un seul et même objectif.

2.1. Les cibles prioritaires : L'Etat et ses services

La cible première et logique de toute ONGE, dans leurs activités de lobbying, est de toucher au plus près le « noyau dur » de la sphère décisionnelle, afin d'optimiser leur chance de se faire entendre sur les orientations souhaitées à suivre pour une lutte internationale efficace contre le changement climatique, et par la même, espérer l'influencer. Comme la sphère décisionnelle oscille entre différents acteurs publics selon la nature et la portée de la décision à prendre, ces associations visent plusieurs catégories de « décideurs ».

2.1.1. Les décideurs politiques gouvernementaux

Au cours de la période 2000-2005, les décideurs les plus en vue sur les questions de diplomatie climatique sont ceux qui se situent en haut de la hiérarchie décisionnelle étatique, c'est-à-dire le **chef du gouvernement**²⁷⁶ et **ses conseillers**. Viennent ensuite les **Ministres de l'environnement** et **leurs cabinets ministériels**. Aux yeux des ONGE, l'importance de ces deux catégories d'acteurs gouvernementaux dans le processus décisionnel n'est pas forcément concurrente mais plutôt complémentaire, puisqu'en général, ces deux types d'acteurs collaborent étroitement dans la prise ultime de décision²⁷⁷.

À ce premier groupe de cibles viennent depuis peu s'ajouter d'autres ministères (avec leurs cabinets ministériels), compte tenu de l'élargissement de la sphère décisionnelle de la diplomatie climatique. Nous l'avons vu, les associations ont pris conscience récemment de la **nécessité d'élargir leurs cibles gouvernementales** (vers les Ministères de l'Economie, de l'Industrie, des Finances) afin de mieux tenir compte des interactions existantes entre les

²⁷⁶Que le chef de gouvernement soit incarné dans la personne du Chancelier (Allemagne), du Président de la République (France) ou du Premier Ministre (Royaume-Uni), selon le pays.

²⁷⁷Selon le pays, nous l'avons vu, les rapports de force entre le chef de gouvernement et le Ministre de l'environnement ne sont pas automatiquement conflictuels ou empreints de rapports hiérarchiques. Pour mémoire, en Allemagne, le Ministre de l'environnement disposait du pouvoir du prince durant la période 2000-2005, bénéficiant du plein soutien politique de son Chancelier. Or, cela ne fut pas le cas au Royaume-Uni ou en France, où le Premier Ministre et le Président de la République respectivement ont conservé la main mise sur les décisions importantes de diplomatie climatique, bien que les rapports entre ces chefs de gouvernements et leur Ministre de l'environnement ne soient pas particulièrement conflictuels.

arbitrages de politiques nationales et européennes qui ont de plus en plus d'impact sur la scène internationale.

Afin de faire connaître et valoir leurs positionnements vis-à-vis de ces acteurs, les ONGE n'hésitent pas à utiliser une **multitude de techniques d'approches** « traditionnelles », directes²⁷⁸ et indirectes²⁷⁹, selon l'importance des enjeux en question. Cela dit, précisent-elles, pour ce type d'acteurs gouvernementaux, il reste important de conserver et d'« *entretenir un contact humain* ». Aussi, et quelques soient les stratégies indirectes qu'elles peuvent imaginer, elles disent **rencontrer physiquement** ces décideurs, avant et pendant la négociation. Effectivement, et à l'unanimité, toutes les ONGE rapportent rencontrer systématiquement les membres de la délégation avant la négociation²⁸⁰. De même, au cours des sessions de la CCNUCC, toutes attestent rencontrer régulièrement leurs représentants étatiques²⁸¹, en plus de voir la délégation de l'UE dans son ensemble, sous l'impulsion de l'association parapluie du CAN Europe. Elles déclarent également consacrer une bonne partie de leur temps de lobby au travail de couloir.

A côté de ces moyens « traditionnels » de lobbying²⁸², il est intéressant de noter le développement de « **nouvelles** » **méthodes plus ou moins indirectes d'approche**. Ces méthodes témoignent d'une meilleure connaissance par les ONGE à la fois des jeux d'acteurs et de pouvoir au sein de l'appareil « Etat ».

D'abord, on voit progressivement émerger, notamment chez les grandes ONGE, le recours à des « **celebrity calls** » (appels de célébrité) pour interpeller directement les décideurs de haut niveau. Pour exemple, FoE Royaume-Uni fit d'une pop star du rock anglais²⁸³ (mondialement connue) son porte parole pour défier le Premier Ministre M. Blair dans le cadre de leur campagne « the Big Ask »²⁸⁴, dont le but est l'adoption d'une loi contraignant le gouvernement britannique à réduire de 3% ses émissions de CO2 par an²⁸⁵. Moins spectaculaire mais suivant la même logique, en France, certains témoignages d'associatifs font également état du recours à une personnalité médiatique et/ou proche d'un

²⁷⁸Entretiens physiques ou téléphoniques, discussions de couloir, envois de courriers spécifiques, de pétitions écrites ou par Internet, etc.

²⁷⁹A travers la réalisation de conférence de presse afin de faire un battage médiatique sur les enjeux de la négociation, de colloques présentant les conclusions de rapports (« *side events* » en session internationale inclus), ou encore l'organisation d'actions ou de manifestations sur le thème des négociations, etc., selon les moyens et l'époque.

²⁸⁰Selon le pays et l'importance des enjeux, ses rencontres auront lieu entre deux mois à une semaine avant la session internationale proprement dite.

²⁸¹Plusieurs fois sur les deux semaines de négociation.

²⁸²Qui ont fait la réputation des ONGE.

²⁸³Le chanteur Thom Yorke, de *Radiohead*, groupe de rock britannique.

²⁸⁴Campagne lancée en mai 2005. Voir www.thebigask.com

²⁸⁵Revendication qui sera d'ailleurs reprise dans le cadre de la campagne inter-associative « Stop Climate Chaos ». Voir *supra*.

décideur-clé, telle que M. Nicolas Hulot, afin d'attirer l'attention de leur gouvernement²⁸⁶ ou du Président de la République²⁸⁷ sur un sujet d'actualité précis.

Ensuite, on observe que certaines ONGE, fortes d'une meilleure compréhension des jeux de pouvoir au sein de leur gouvernement (personnels des cabinets ministériels inclus), ont développé des méthodes subtiles de **lobbying « à effet ricochet »**. Autrement dit, les associations exploitent parfois les « bisbilles » internes d'un cabinet ministériel ou d'un gouvernement. Par exemple, si elles observent un jeu de concurrence entre deux ou plusieurs décideurs²⁸⁸, elles l'exploiteront en manipulant un acteur, dans le but de provoquer une réaction « ricochet » d'un autre acteur, qui, sans cette interaction, n'aurait pas réagi.

Cette stratégie « effet ricochet » de lobbying connaît une **variante**. Suivant la même logique de « provocation indirecte », cette variante se focalise sur les **dynamiques de Partis politiques**. Bien que cette technique vaille également pour les parlementaires, elle est parfois utilisée pour susciter un positionnement politique proactif sur le climat de la part d'un Ministre-clé et/ou d'un chef de gouvernement. L'exemple le plus parlant est celui observé au Royaume-Uni depuis 2004. Les ONGE anglo-saxonnes exploitent largement la course à la surenchère de promesses politiques sur le dossier climatique entre les partis travailliste (*Labour*) et conservateur (*Tory*). À tel point que fin 2005, le chef du Parti conservateur, M. David Cameron, a défié le Premier Ministre Tony Blair, en faisant du Changement climatique une de ses priorités de campagne²⁸⁹.

2.1.2. Les parlementaires, une cible secondaire ?

Dans le cadre des trois démocraties étudiées, il paraît logique de penser que les parlementaires, en tant que législateurs, soient une cible de lobby à privilégier. Pourtant, à l'écoute des entretiens, un premier constat s'impose : entre 2000-2005, la tendance générale chez les ONGE est de percevoir les parlementaires comme des décideurs de « seconde main ». Le fait que les questions climatiques soient d'abord abordées par la Communauté internationale²⁹⁰, avant de faire écho dans les législations européennes et nationales, semble

²⁸⁶Voir par exemple, le Communiqué de presse de FNE daté du 26 juin 2003 : *Environnement : veut-on faire des associations une espèce en voie de disparition ?*, qui conclut par : « Comme le dit si bien Nicolas Hulot dans un courrier de soutien adressé à FNE : « réduire le soutien apporté aux associations, c'est réduire l'action de l'écologie en général. »

²⁸⁷Un des chargés de mission français déclare avoir demandé à Nicolas Hulot d'appeler directement le Président de la République, afin de l'alerter sur un enjeu immédiat, discuté dans le forum des négociations de la CCNUCC.

²⁸⁸Que se soit entre les conseillers d'un même cabinet ministériel, entre deux Ministres, ou que entre deux chefs de gouvernement (en France, entre le Premier Ministre et le Président de la République ; en Allemagne, entre le Premier Ministre et le n°2 du parti, le Ministre des finances).

²⁸⁹Les ONGE britanniques parlent, elles, de « l'effet David Cameron » (*David Cameron effect*). Voir les discours de David Cameron, depuis novembre 2005, dont : *Ending the Blair era*, du 10 novembre 2005 ; ou encore *Putting environment and quality of life at the heart of politics*, du 1^{er} décembre 2005 (<http://www.cameronleadership.co.uk/2005/12/david-cameron-putting-environment-and-quality-of-life-at-the-heart-of-politics/>)

²⁹⁰Excepté pour l'Allemagne, qui semble être une exception. Le rôle du *Bundestag* sur le dossier « changement climatique » à la fin des années 1980-début 1990 fut capital, avec les conclusions de les deux Commissions d'enquête parlementaires

une explication. Toujours est-il que le rôle du Parlement fut historiquement relégué au second plan.

Cependant, le phénomène récent d'élargissement de l'assiette décisionnelle a pour effet de donner davantage d'importance politique aux parlementaires dans la sphère de diplomatie climatique. Conscientes de cette évolution, les associations ont déployé leur lobby climatique sur ces élus nationaux. Comme « *lobbyer les Parlementaires nécessite beaucoup de temps* »²⁹¹, ce sont surtout les grandes ONGE qui opèrent dans cette arène politique. Pour cela, elles disposent dans leurs bureaux de chargés de mission « politiques » (*Policy officers*) et, sur le territoire, de groupes locaux comme relais à leurs campagnes.

En l'occurrence, les responsables « politiques » des branches nationales de ces ONGE déclarent travailler à établir (et maintenir) des **contacts avec les parlementaires** (et leurs commissions), pour les informer et faire régulièrement le point sur les enjeux internationaux du Climat²⁹². Car, constate un responsable politique britannique, « *les élus locaux se cachent souvent derrière la logique des partis politiques (...). Or, les cellules parlementaires [des partis politiques] déforment l'information sur ce qui se passe au niveau international.* » Un responsable français, quant à lui, justifie la cible « Assemblée Nationale », au motif qu' « *elle n'a aucun pouvoir, et que l'on estime cela anormal dans ce processus.* » Aussi, « *on veut renforcer son pouvoir face au gouvernement* », conclut-il.

Quant au travail de lobbying réalisé avec **les groupes locaux**, ce sont les branches nationales de FoE ou de Greenpeace qui sont les plus actives²⁹³. Pour animer leur réseau, ces associations disent organiser des séances de formation à l'attention de leurs militants sur les enjeux climatiques, participer à des foires ou festivals locaux, tout en continuant à les tenir informer de l'actualité sur le sujet²⁹⁴. Parallèlement, ces ONG leur demandent d'interpeller directement leur représentant parlementaire, via l'envoi de pétitions, de courriers postaux ou électroniques, etc.. afin d'exiger l'adoption de mesures climatiques ambitieuses

Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre (1987-1990). Toutefois, ce rôle initiateur paraît s'être ensuite estompé, compte tenu du fait que, par la suite, la lutte contre le changement climatique fut considérée par l'ensemble des Partis politiques comme un réel enjeu national et international inter-partis, enjeu qui ne suscita plus de discordes au sein même de l'Assemblée parlementaire. Voir supra et infra.

²⁹¹ Comme l'atteste un chargé de mission britannique. Communication personnelle, Londres, juillet 2006.

²⁹² Pour illustration, le BUND (FoE Allemagne) et Greenpeace Royaume-Uni déclarent organiser des petits déjeuners, dîners ou sessions de formation pour les parlementaires, qui sont des moments privilégiés pour sensibiliser et échanger sur les questions de diplomatie et de politiques climatiques.

²⁹³ On trouve une explication à cela : Au Royaume-Uni, FoE dit avoir 200 groupes locaux et Greenpeace-UK, 150, tandis qu'en Allemagne, le BUND (FoE Allemagne) déclare avoir plus de 2000 groupes locaux et régionaux, et Greenpeace Allemagne, 90. Voir leurs rapports annuels 2005 respectifs.

²⁹⁴ Par l'envoi de newsletters, de courriels, de communications téléphoniques, en plus d'animer une rubrique dédiée aux activités des groupes locaux sur leur site Internet. Pour illustration, au Royaume-Uni, voir les pages Internet de FoE UK, à : http://www.foe.co.uk/campaigns/local_groups_and_campaigns/; ou celles de Greenpeace UK, à : <http://www.greenpeaceactive.org.uk>.

(mesures qui focalisent sur le national, mais dont la raison d'être se base sur des arguments tirés des enjeux internationaux)²⁹⁵.

Récemment, les associations britanniques et françaises ont intensifié leur travail de lobbying vis-à-vis des élus nationaux, en faisant ouvertement pression sur les **partis politiques**. Saisissant l'opportunité politique d'élections prochaines²⁹⁶, les associations « parapluies » que sont la *Green Alliance*²⁹⁷ et le RAC-France²⁹⁸ ont lancé en 2005 des campagnes défiant les partis politiques d'être notés selon leur « performance environnementale »²⁹⁹. Pour ce faire, les membres de ces coalitions associatives rencontrent les représentants et les personnes influentes de chaque parti³⁰⁰, leur demandant d'intégrer dans leurs programmes des politiques ambitieuses, afin de ne pas dépasser les 2°C de réchauffement mondial.

2.1.3. Les décideurs administratifs, cible souterraine

Quelque soit l'ONGE interrogée, les **services techniques** des Ministères (celui de l'environnement en tête³⁰¹) sont au nombre des cibles « privilégiées » de leurs activités de lobbying climatiques. À cela, une double raison est invoquée. D'une part, une partie de ce personnel technique est membre de la délégation étatique qui se rend aux sessions internationales. Autrement dit, ces derniers sont les experts nationaux qui négocient le détail des textes au sein des « groupes de contact » de la CCNUCC³⁰², avant que ces documents soient validés par leurs supérieurs hiérarchiques, en formation plénière. D'autre part, ce sont ces services qui travaillent à la transposition pratique des orientations politiques adoptées par le gouvernement. Par conséquent, aux yeux des associations, ce sont des **interlocuteurs incontournables**, puisqu'ils connaissent le détail de tel ou tel dossier ; qu'ils

²⁹⁵Voir, pour exemple, la récente campagne de FoE au Royaume-Uni, « the big Ask ». Le Rapport Annuel 2005 de FoE Royaume-Uni relate qu'en à peine 7 mois de campagne, plus de 15 000 cartes postales ont été envoyées, grâce en partie à l'activisme de leurs groupes locaux, ce qui eu pour effet de gagner l'adhésion de 275 Membres du Parlement (sur 646 sièges) pour adopter une loi obligeant la réduction annuelle de 3% des émissions nationales de CO2.

²⁹⁶En France, les associations membres du RAC-F ciblent les échéances électorales de 2007 (les « présidentielles » et les « législatives »); tandis qu'au Royaume-Uni, les ONGE britanniques travaillèrent sur les élections législatives de mai 2005, en plus de pressentir la tenue de prochaines élections pour 2008, compte tenu que la remise en cause de plus en plus vive contre M. Tony Blair, en tant que Premier Ministre, au sein de son parti.

²⁹⁷Voir les deux stratégies successives élaborées au cours de l'année 2005 : « verdir les élections de 2005 » (*greening the 2005 election*) (<http://www.green-alliance.org.uk/grea1.aspx?id=146>), et la « stratégie collective des organisations environnementales » (*joint strategy for environmental organisations*) (<http://www.green-alliance.org.uk/grea1.aspx?id=62>).

²⁹⁸Voir « 10 mesures à intégrer en priorité dans les programmes électoraux pour 2007 » (http://www.rac-f.org/article.php3?id_article=1044).

²⁹⁹Que ce soit au Royaume-Uni ou en France, l'objectif affiché de ces campagnes est de déterminer qui, parmi les principaux partis, sont les réels leaders environnementaux.

³⁰⁰Les membres du RAC-F ont ainsi réalisé un travail d'approche durant les Universités d'été 2005 des différents partis politiques français. De même, au Royaume-Uni, les associations membres de Green Alliance ont organisé et médiatisé des rencontres avec quelques grands partis. Voir la page Internet de Greenpeace UK, intitulé « le coin politique » (*political corner*), qui reprend certaines des actions faites dans le cadre de cette stratégie collective : <http://www.greenpeace.org.uk/contentlookup.cfm?CFID=5985355&CFTOKEN=66788258&SitekeyParam=C-J>.

³⁰¹Voir *supra*.

³⁰²Voir *supra*.

préparent et rédigent les dispositions techniques de mise en application d'une politique climatique internationale en droit national³⁰³... et qu'ils se transforment de ce fait, parfois, en décideurs³⁰⁴.

Aussi, comme pour les autres cibles étatiques, les ONGE ont recours à des **méthodes directes d'approche**. Après avoir identifiés les services techniques pertinents des Ministères de l'Environnement, de l'Economie, de l'Industrie ou des Finances, elles établissent et maintiennent un contact avec eux. Ces contacts sont l'occasion pour elles de faire valoir leur avis, de discuter de façon détaillée sur les manières de décliner telle ou telle mesure climatique qui permettent de lutter plus efficacement contre le changement climatique.

Mais leurs stratégies ne se limitent pas à cela. Comme pour les décideurs politiques³⁰⁵, les associations jouent aussi et parfois sur les **divergences de vue internes** à un service pour tenter de faire basculer une décision dans leur sens. Plus encore, lorsqu'elles constatent que des personnes des services, sympathisantes à leurs analyses, n'arrivent pas à imposer leurs visions aux décideurs finaux, nombres d'ONGE déclarent faire pression sur leurs alliés institutionnels, afin que ces derniers puissent finalement se faire entendre. Il arrive même que ce type de stratégie soit parfois élaboré, suite à la demande ou avec la complicité de ces alliés³⁰⁶.

2.2. Les cibles « intermédiées »

L'analyse des méthodes associatives de lobby pour influencer le processus décisionnel de la diplomatie climatique met en évidence que ces ONGE ne se sont pas limitées à cibler les décideurs publics, bien au contraire. En parallèle, elles ont élaboré des stratégies pour se faire entendre en dehors des sphères décisionnelles, notamment auprès de l'opinion publique, afin d'avoir davantage de poids dans les pour-parlers face aux décideurs. Pour ce faire, elles se sont toujours et essentiellement appuyées sur les médias, pour récemment, élargir le champs de leurs cibles intermédiées, vers quelques groupes spécifiques d'acteurs de la société civile.

³⁰³Comme, par exemple, la transposition en droit national des modalités pratiques du mécanisme d'un développement propre (MDP) prévu dans le cadre du Protocole de Kyoto.

³⁰⁴Les chargés de mission associatifs des trois pays déclarent qu'il n'est pas rare de voir un responsable d'un service technique ministériel se placer au rang des décideurs, si celui-ci dispose de la confiance de sa hiérarchie.

³⁰⁵Voir *supra*.

³⁰⁶Certains acteurs associatifs révèlent qu'ils ont déjà été directement alertés par une personne d'un Ministère d'un conflit interne faisant obstacle à la prise d'une décision efficace pour lutter contre le changement climatique. Cette personne faisait alors appel au pouvoir de pression des ONGE pour débloquer ladite situation.

2.2.1. L'action sur les médias

C'est une évidence que d'écrire que les médias font partie des moyens indirects de pression sur les décideurs utilisés par les ONGs en général, associations environnementales incluses. Ces dernières se sont toujours appuyées sur ces acteurs, comme vecteurs permettant la diffusion dans le tissu politique et social de leurs cris d'alarme et leurs revendications³⁰⁷. Entre 2000-2005, l'observation attentive de la manière dont les ONGE traitent les médias fait distinguer les périodes de suractivités médiatiques, durant les sessions onusiennes, des périodes en temps normal.

Au cours des sessions de la CCNUCC, les associations du CAN International effectuent, nous le verrons, un réel travail de séduction auprès des journalistes. Ceci nous amène à penser qu'en plus d'être un moyen indirect de pression sur les décideurs, les médias deviennent une cible à part entière de ces ONG.

Et effectivement, la manière dont ces associations gèrent les médias témoigne d'un étonnant professionnalisme. En imaginant leurs stratégies de lobby vis-à-vis des délégations étatiques pour une session internationale, les associations du CAN International sont également guidées par le souci d'être le plus en adéquation avec les attentes médiatiques : être visibles, compréhensibles, réactives à l'actualité et offrir de l'image. Car, à côté de l'effervescence des centres de Conférence, l'enjeu, pour les ONGE ayant une attache territoriale nationale, réside à « *faire le lien entre les négociations internationales et la population nationale, nos adhérents compris* », en assurant une couverture médiatique des sessions de la CCNUCC dans les journaux nationaux. « *Là est toute la difficulté : traduire les enjeux internationaux pour le national.* »

Pour ce faire, les chargés de mission « climat » sont secondés par le soutien logistique des responsables « communication » des grandes ONGE mondiales, envoyés spécialement pour suivre l'événement.

La stratégie de communication du CAN International se fonde sur une trame identique d'une session à l'autre, articulée en trois temps forts :

-
l'édition matinale de ECO³⁰⁸, bulletin quasi-journalier des ONGE, qui détaille le positionnement du CAN International sur les sujets inscrits à l'ordre du jour ;

³⁰⁷D'ailleurs, toutes les associations interrogées disent avoir recours aux médias pour faire connaître leurs positionnements, d'une manière ou d'une autre.

³⁰⁸Voir la base de données en anglais des ECO : <http://www.climatenetwork.org/eco>, ou encore celle en français : http://www.rac-f.org/rubrique.php3?id_rubrique=218

-

l'organisation quotidienne d'une conférence de presse portant sur un point stratégique de la négociation (dont l'horaire sera fixée en tenant compte des heures de bouclage des principaux médias locaux et de quelques grands médias de renommée internationale³⁰⁹) ; et

-

la présentation, en fin de journée, du « Fossile du jour »³¹⁰, sorte de « show » burlesque d'une dizaine de minutes, organisé dans le centre de la Conférence, qui consiste à montrer du doigt les Etats qui ont été les plus « mauvais » au cours des dernières 24 heures de la négociation.

Cette trame présente un double intérêt. D'abord, elle fait connaître au monde entier (et au duo « décideurs/ médias » en particulier), ce que pense au jour le jour le CAN International. Ensuite, elle permet aux journalistes habitués à suivre les négociations climatiques de savoir, d'une session à l'autre, où trouver les représentants du CAN International, en plus d'avoir l'assurance qu'ils pourront les interviewer au moins une fois par jour.

La vision des documents rédigés par ces ONGE pour les négociations renforce l'idée selon laquelle ces acteurs font leur maximum pour que leurs positionnements soient repris par les médias. Ces ONG tiennent compte de la contrainte temporelle pesant sur le milieu médiatique, en publiant leurs **positionnements** avant l'ouverture de la négociation³¹¹. Ces documents sont largement accessibles (grâce à leur mise en ligne sur Internet, à côté des envois faits aux journalistes déjà identifiés), en plus de se vouloir pédagogiques (reprenant point par point les sujets qui seront traités durant la négociation). Tout ceci offre aux journalistes un support analytique « clé en main », qui leur facilite la préparation de leur terrain en amont de la négociation. Or, cela tombe à point nommé, puisque les journalistes ont très peu de temps pour le faire.

Quant aux **communiqués de presse** publiés pendant et en fin de session, ils sont généralement anticipés. Les associatifs rédigent différents brouillons, pour être ensuite « ajustés » aux résultats de telle ou telle négociation et publiés quasi immédiatement après la prise de décision. Leur format n'est pas non plus négligé : plutôt succinct (une page) et contenant des messages simples, afin d'être facilement exploitables, là encore, par les médias.

³⁰⁹A savoir, Reuters, l'Agence France Presse (AFP), et quelques grands journaux nationaux, qui couvrent l'actualité dans des pays considérés comme « clés » par rapport aux enjeux traités durant cette négociation.

³¹⁰Cette action, instituée depuis 1999 par les ONGE allemandes, réalise un classement des plus mauvais pays durant la négociation. Voir le site : www.fossil-of-the-day.org.

³¹¹Ces papiers sont publiés de deux à une semaine avant le début de la négociation.

Enfin, certains membres du CAN détiennent une **expertise** certaine sur les questions de diplomatie climatique, ayant été observateurs depuis les prémices des négociations³¹². Ils sont capables d'analyser dans les plus brefs délais les conséquences d'un rebondissement politique imprévisible, en plus d'avoir une vue historique d'ensemble des événements. Par conséquent, ces acteurs sont de précieuses sources d'information pour les journalistes, qui restent pressés par les impératifs d'immédiateté de leur milieu.

Quant à la trame « institutionnalisée » détaillée ci-dessus, elle est généralement assortie d'autres **actions**, sporadiques, dont l'objectif est essentiellement d'offrir de l'image aux médias, tout en illustrant les enjeux d'une négociation en particulier. Ces actions sont organisées à l'intérieur et à l'extérieur du centre de conférence, où se tiennent les négociations. Elles prennent de nombreuses formes. Comme illustration, on peut citer la célébration des 5 ans du Protocole de Kyoto lors de la Conférence de Milan (9^e CdP, 2003), où le chef de la délégation japonaise, pays « père » du Protocole, fut invité à en souffler les bougies³¹³ ; à la Conférence de Buenos Aires (10^e CdP, 2004), l'empilage de 189 paires de bottes en caoutchouc³¹⁴ devant une bannière sur laquelle est écrit : « *Les bottes en caoutchouc ne suffisent pas [pour s'adapter au changement climatique], nous devons réduire nos émissions de CO2 maintenant* »³¹⁵ ; l'exposition devant le centre de Conférence à Montréal (11^e CdP, 2005) d'un immense mur composé de centaines de messages colorés, écrits par les citoyens du monde entier, appelant à une lutte plus ambitieuse contre le changement climatique³¹⁶ ; etc. En outre, et si le pays d'accueil de la négociation le permet, de grandes **manifestations** sont régulièrement organisées par les membres du CAN International durant le week-end d'entre les deux semaines de négociations³¹⁷. Ces manifestations, sont de belles opportunités médiatiques.

Par contraste, le travail des ONGE relatif à la diplomatie climatique auprès des journalistes en période normale est différent : Il est bien moins intense, n'étant plus d'actualité proprement dit. En ces périodes d'accalmie internationale, « *les médias sont un vecteur pour faire de la sensibilisation et faire pression sur les décideurs (...). Ils sont plus un*

³¹²Voir *supra*.

³¹³Voir le cliché de ENB : http://www.iisd.ca/climate/cop9/pix/dec12/12morganjapan_s.jpg

³¹⁴Chaque botte représentant le nombre des Etats Parties à la Convention cadre sur le climat, de 1992.

³¹⁵Voir le cliché de ENB : <http://www.iisd.ca/climate/cop10/pix/16dec/10wwf.jpg>

³¹⁶Voir le cliché de ENB : <http://www.iisd.ca/climate/cop11/pix/30nov/34wall7.jpg>

³¹⁷Les plus importantes, au cours de la période 2000-2005, sont celles qui ont eu lieu aux 6^e, 8^e et 11^e CdP. A ce propos, les ONGE du CAN Internationale s'efforcent d'organiser des manifestations autour d'une thématique symbolique, soulignant les enjeux politiques de la session couverte. A La Haye (6^e CdP, 2000), le thème mobilisateur était la construction d'une digue autour du centre de conférence, symbolisant la montée des eaux ; à New Delhi (8^e CdP, 2002), la manifestation traitait de Justice climatique, soulignant les rapports Nord/Sud ; à Montréal (11^e CdP, 2005), le symbole de la marche était un sablier, incarnant l'urgence de l'action pour le post-2012.

outil qu'une cible à proprement parler », précise un chargé de campagne « climat » d'une grande ONGE.

Il n'en reste pas moins qu'à l'observation des pratiques associatives imaginées pour maintenir l'attention médiatique, ces ONG font là aussi preuve d'une certaine créativité afin de rendre ces questions attractives. Les branches nationales des ONGE mondiales en première ligne utilisent des tactiques qui s'inspirent de plus en plus des techniques de communication utilisées par le marketing. Décrivant leur manière de gérer les médias au quotidien, certains acteurs associatifs identifient l'apparition d'une nouvelle tendance, dite de « *fashion victim* » (victime de la mode). Ainsi, à côté des moyens « traditionnels » de communication (Communiqués de presse, conférences de presse, interviews de responsables associatifs repris dans un article de presse ou dans une émission télévisée, etc.) ces ONG font de plus en plus couramment appel aux célébrités du showbiz, de la musique³¹⁸, du cinéma³¹⁹, de la BD³²⁰, pour rendre ces sujets plus attrayants.

Comme, en période « hors négociation », l'intérêt des médias porte davantage sur les sujets de politiques nationales, les communications faites par les associations ne manquent pas de rappeler les enjeux mondiaux sous-jacents à un point d'actualité nationale donné³²¹. A cela, une exception, notoire : quand l'agenda international est marqué par un événement isolé, telle que l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto, les associations du CAN font en sorte de « *créer l'évènement* »³²². Suivant la même logique que celle utilisée durant les sessions de la CCNUCC, les médias re-deviendront une de leurs principales cibles intermédiées, afin d'optimiser leur chance d'avoir une bonne couverture médiatique sur le sujet.

³¹⁸Voir la campagne de FoE UK, baptisée « the big ask » et l'implication du chanteur du groupe rock *Radiohead*, comme leader d'opinion. Voir *supra*.

³¹⁹Voir, par exemple, le rôle joué par l'acteur Lambert Wilson dans les clips réalisés par Greenpeace France, pour marquer la sortie de leur rapport sur les impacts du changement climatique en France (<http://www.greenpeace.fr/impactsclimatiques/index.html>)

³²⁰Voir, par exemple, l'association entre Greenpeace France et la maison d'édition Glénat, pour lancer ensemble une BD *Dessins pour le Climat* (<http://www.greenpeace.org/france/news/greenpeace-et-glenat-s-associe>).

³²¹Généralement, les lignes de communication des ONGE visées rappellent brièvement et de façon quasi systématique la nécessité de réduire drastiquement les émissions nationales de GES, compte tenu des engagements souscrits par le pays sous l'égide du Protocole de Kyoto, de la menace que représente le changement climatique au niveau planétaire si rien n'est fait, de la nécessité de diviser par deux ces émissions d'ici 2050 pour préserver le Climat, etc.

³²²La liste des événements organisés dans le monde entier pour l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto se trouve sur le site de la CCNUCC : http://unfccc.int/meetings/kyoto_eif/items/3363.php. A côté des événements officiels, cette liste indique de nombreux déjeuners, buffets, soirées ou actions orchestrés par les membres du CAN International. De même, voir le Communiqué de presse de Greenpeace International, qui présente l'ensemble des actions réalisées par ses antennes nationales à travers le globe : *Kyoto Protocol becomes law, The new dawn for the climate*, 16 février 2005, <http://www.greenpeace.org/international/news/kyoto-protocol-becomes-law>. En France et en Allemagne, les associations environnementales du CAN ont organisé des actions visuelles dans leur capitale respective, porteuses d'un message identique, invitant les États-Unis à ratifier le Protocole, utilisant comme symbole la statue de la Liberté (Pour la France : http://www.rac-f.org/article.php3?id_article=626; pour l'Allemagne : http://vorort.bund.net/klimaschutz/publikationen/publikationen_75/publikationen_30.htm). Voir également le dossier de presse du CAN International, qui fut présenté au cours de ces événements médiatiques associatifs, à travers le monde. Pour la version française, voir : http://www.rac-f.org/DocuFixes/DP_RACF_10.02.05.pdf

2.2.2. Vers une diversification des cibles intermédiées

À la question « à qui faites vous valoir vos positionnements ? », les réponses données par les associations sondées n'indiquent pas uniquement les décideurs et l'opinion publique, touchée par le vecteur que sont les médias, mais englobent d'autres groupes sociaux. Parmi les cibles mentionnées le plus régulièrement figurent les autres ONGE travaillant sur le sujet³²³ ; leurs groupes locaux de militants (pour les grandes ONGE)³²⁴ ; les entreprises ; la « jeunesse » ; les élus locaux (ou collectivités territoriales)³²⁵ et les partis politiques³²⁶.

Aussi, les ONGE, qu'elles soient d'envergure nationale ou internationale, sont conscientes des limites intrinsèques à ne viser, directement ou indirectement, que les décideurs (leur cible première) pour espérer influencer le processus décisionnel. Adoptant une approche empreinte de pragmatisme, elles ont adapté leurs stratégies de lobby en fonction de leur capacité d'influence. Pour ce faire, elles ont élargi leurs champs d'influence, en diversifiant leurs cibles vers d'autres catégories d'acteurs de la société.

Parmi les cibles intermédiées citées, deux en particulier attirent notre attention, du fait du travail conséquent et déjà réalisé par ces associations au cours des années 2000-2005 : les entreprises et la nébuleuse « jeunesse ».

Concernant les **entreprises**, nombres d'ONGE sondées disent travailler sur la formation de partenariats ou d'alliances politiques avec ces acteurs privés. La plus connue et visible est, sans conteste, le WWF (via son bureau international³²⁷, ou ses branches nationales³²⁸). Son travail auprès des acteurs privés prend notamment la forme de partenariats. Les questions climatiques y sont généralement traitées via la promotion de meilleures pratiques internes, en sensibilisant la masse salariale de l'entreprise (Direction et actionnariat inclus), en encourageant l'adoption de procédés de production moins émetteurs de GES, etc.³²⁹.

³²³Ce qui n'a rien d'étonnant puisque ces ONGE travaillent en réseau, formellement ou informellement, depuis le début de leur implication sur le thème du changement climatique. Voir *supra*.

³²⁴Voir *supra*.

³²⁵Toutefois, le travail d'approche réalisé par ces associations vis-à-vis des collectivités territoriales est encore et principalement axé sur les dynamiques entre la politique nationale et locale. Pour illustration, en France, voir le bilan du programme « privilèges » piloté par le WWF France, avec la participation de la ville de Chalon sur Saône, <http://www.programme-privileges.com/>. Sur la scène internationale, c'est essentiellement le réseau mondial de collectivités locales, l'International Council for Local Environmental Initiatives, ICLEI, qui travaille à la promotion des initiatives locales devant la CCNUCC. Pour plus de détails, voir : www.iclei.org/co2.

³²⁶Voir *supra*.

³²⁷Voir leur page Internet sur le sujet : http://www.panda.org/about_wwf/how_we_work/businesses/index.cfm

³²⁸Pour la branche allemande, voir : <http://www.wwf.de/unsere-themen/klimaschutz/loesungsansaeetze/unternehmen/>; pour la branche française, voir : <http://entreprises.wwf.fr/>; pour la branche britannique, voir : <http://www.wwf.org.uk/business/index.asp>.

³²⁹Pour le détail du contenu de ces partenariats, voir le descriptif fait par le WWF France : <http://entreprises.wwf.fr/entreprises.htm>. Un des partenariats les plus médiatisés est celui que le WWF international a fait avec la multinationale du ciment, Lafarge, lancé en 2000 (voir leur dernier communiqué de presse, datant du 21 juin 2005, annonçant le renouvellement de ce partenariat : <http://www.wwf.fr/content/download/920/3988/version/1/file/Partenariat+WWF+Lafarge.pdf>). Cela dit, il est important de

Parallèlement, mais plus discrètement, les représentants associatifs du WWF et d'autres ONGE interrogés déclarent œuvrer à la création d'alliances stratégiques. Leur objectif est clair : faire en sorte que ces acteurs privés adoptent, dans la mesure du possible, certaines de leurs revendications politiques nationales et internationales, puisque « *tout doit être mis en œuvre pour sensibiliser (...) les industriels et les décideurs afin de créer une mobilisation rapide et efficace...* »³³⁰ ; puisque l'union fait la force³³¹.

Quant à la cible intermédiaire des « **jeunes** », on remarque que les stratégies imaginées par les ONGE ont largement évoluées au cours de la période 2000-2005. Dans un premier temps, ces associations ont monté des campagnes ponctuelles de sensibilisation sur le changement climatique ciblant les établissements scolaires.³³² Leur point d'attaque était l'Éducation à l'environnement. Pour cela, elles ont commencé à créer des outils pédagogiques ludiques et colorés, expliquant le réchauffement planétaire, ses causes et les manières de limiter son propre impact sur le phénomène³³³. Peu après ce premier galop d'essai, ces associations vont progressivement affiner, renforcer et diversifier leurs stratégies d'approche vis-à-vis des « jeunes ». Plus mûries, les campagnes de sensibilisation, au moment de leur élaboration, vont davantage tenir compte des fourchettes d'âges des jeunes

souligner que l'activité du WWF, et de ses branches nationales, ne s'arrête pas là. Les branches allemande, britannique et française ont chacune leur propre liste de partenariats d'entreprise. Voir note *supra*.

³³⁰Rapport annuel 2004 de Greenpeace France, p.3

³³¹Ainsi, les témoignages associatifs relatent de nombreux rapprochements avec les entreprises pour élaborer ensemble, et dans la mesure du possible, des stratégies cohérentes, voire parfois communes. Au niveau international, le très médiatisé « appel à action » du 28 août 2002, lancé conjointement par Greenpeace International et le World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) à l'ouverture du Sommet mondial de Johannesburg, en est une illustration. Ce communiqué demande aux gouvernements de mieux coopérer, afin de « faire de l'objectif des réductions de gaz à effet de serre une réalité. » A cette occasion, les Directeurs de Greenpeace International et du WBCSD déclarent : « Nous deux partageons l'avis que les signaux brouillés, et souvent contradictoires, envoyés par les gouvernements sur l'environnement, et spécialement sur les réductions de gaz à effet de serre, créent un environnement politique qui n'est bon ni pour les affaires, ni, en vérité, pour le futur de l'humanité. » (<http://archive.greenpeace.org/earthsummit/wbcسد>). En Allemagne, les ONG climat comme Germanwatch, ont été à l'initiative du collectif d'entreprises « vertes », le European Business Council for sustainable Energy, dit « E5 », qui est connu de par ses positions pro-Kyoto depuis le retrait des Etats-Unis en 2001 (pour les détails de leurs positionnements, voir :

<http://www.e5.org/index.php?module=ContentExpress&file=index&func=display&ceid=61&meid=32>). En France, les associations comme le WWF, l'association négaWatt, et Greenpeace ont collaboré à la définition des positionnements du collectif d'entreprises du bâtiment « isolons la Terre contre le CO2 » (<http://www.isolonslaterre.org/>). Au Royaume-Uni, l'association « parapluie » Green Alliance compte parmi ses membres une cellule « entreprises », composée d'une vingtaine de grandes firmes exerçant dans les domaines de l'énergie, de l'eau, de la grande distribution, etc. (dont BP, Shell, Lafarge, Unilever, etc.). Voir la liste complète sur : <http://www.green-alliance.org.uk/grea1.aspx?id=628>.

³³²Dans les trois pays étudiés, le BUND (FoE Allemagne) fut précurseur dans le domaine. Elle imagina en 1998-1999 une campagne nationale, « le Pari contre l'effet de serre » (*Die Klimawette*), ciblant les écoliers et leurs établissements scolaires. *Die Klimawette* consistait à parier avec les décideurs (Parlement) que les écoles participantes arriveraient à réduire leurs émissions de GES de 10% en 7 mois, grâce à l'adoption de gestes simples, économes en énergie (Voir un des communiqués publiés lors de son lancement : http://www.bmu.de/pressearchiv/14_legislaturperiode/pm/82.php). Pour cela, la campagne du BUND expliquait aux jeunes scolaires le phénomène du changement climatique anthropique, et leur proposait de comptabiliser les émissions de GES évitées, s'ils changeaient de comportements, chez eux et dans leur établissement. Le pari, réussi, connu un réel succès (Voir le communiqué de clôture : http://www.bmu.de/pressearchiv/14_legislaturperiode/pm/209.php) et fut repris deux ans plus tard à l'échelle européenne (2000-2001), par de nombreuses associations nationales, parmi lesquelles figuraient les ONGE allemandes (http://www.stadtentwicklung.berlin.de/aktuell/pressebox/archiv_volltext.shtml?arch_0103/nachricht117.html) et françaises (http://www.rac-f.org/rubrique.php3?id_rubrique=30).

³³³Par exemple, en France, le WWF France, associé aux « Petits Débrouillards », qui est une association d'éducation spécialisée sur les activités scientifiques et techniques pour les jeunes de 4 à 16 ans (<http://debrouillonet.dyndns.org>), ont élaboré courant 2002/2003, une mallette pédagogique « Pour un degré de + », jeu pédagogique axé sur les expériences, pour comprendre et lutter contre le changement climatique.

à sensibiliser³³⁴. De même, les branches nationales des grandes ONGE vont renforcer leurs actions de sensibilisation, en transformant leurs campagnes ponctuelles en réels programmes éducatifs, qui s'inscrivent dans la continuité. Le but : mieux correspondre aux attentes des enseignants ou des éducateurs, suivant une trame pédagogique, cohérente année après année³³⁵. Progressivement, les outils et les activités pédagogiques conçus vont être plus interactifs, les associatifs n'hésitant pas à exploiter les nouvelles technologies de communication, afin de rendre plus attrayants les thématiques climatiques³³⁶. Sur leurs sites Internet, on voit éclore de courtes vidéos, des jeux, la possibilité de s'inscrire à une liste de discussion, etc. à côté des nombreux documents ou guides d'actions gratuits et téléchargeables sur le sujet³³⁷. En outre, certaines ONGE bénéficiant d'un réseau international, vont également promouvoir des échanges inter-militants entre leurs groupes « jeunesse ».³³⁸

À ce stade, on pourrait objecter que l'évolution de ces campagnes n'a pas grand-chose à voir avec les questions de diplomatie climatique. Cette objection, *a priori* valide, néglige une partie des objectifs poursuivis par ces associations sur le moyen terme, via leurs activités éducatrices. En effet, ces ONGE recherchent à sensibiliser (et toucher) dès le plus jeune âge les jeunes, qui, plus tard, deviendront des électeurs, acteurs de la vie politique.

D'ailleurs, et depuis 2003, les branches nationales de Greenpeace et FoE vont concevoir des campagnes « jeunesse » d'un nouveau genre, qui ciblent exclusivement la tranche estudiantine de la société³³⁹. Ces campagnes présentent une triple particularité :

³³⁴ Ainsi, en France, les associations membres du RAC-F se sont peu à peu réparties les différents publics de « jeunes à sensibiliser », en tenant davantage compte de leurs capacités respectives. Le cas échéant, le WWF France concentrera ses activités de sensibilisation sur le jeune public des écoles primaires et des collèges, Greenpeace France mettra en place des actions vis-à-vis des campus universitaires, tandis que l'équipe « experte » du RAC-F fera des présentations devant un public plus averti, les conseillers des « Espaces Info Energies », réseau de conseillers mis en place par l'ADEME (<http://www.ademe.fr/particuliers/PIE/InfoEnergie.html>) et quelques grandes écoles.

³³⁵ Voir, par exemple, la page Internet de FoE UK dédiée aux professeurs ainsi que les différents supports pédagogiques mis en ligne et accessibles gratuitement (<http://www.foe.co.uk/learning/educators/resource/index.html>); ou encore, la page Internet sur l'apprentissage du WWF UK : <http://www.wwflearning.org.uk/wwflearning-home/>.

³³⁶ Ce qui ne manque pas de nous faire penser à la nouvelle tendance de communication, dite « *fashion victim* », exploitée par les grandes ONGE pour sensibiliser le « grand public » (et attirer les médias), évoquée dans la section précédente.

³³⁷ En Allemagne, visiter les pages web destinées aux enfants sur le changement climatique, de Greenpeace (http://www.greenpeace4kids.de/themen/klima_energie), avec leur guide d'actions locales pour jeunes militants : http://www.greenpeace4kids.de/fileadmin/4_kids/user_upload/aktionen/klima_energie/TOS_Klima_Energie.pdf; ou encore leur site Solar generation : <http://www.solargeneration.de> et leur page vidéo : http://www.greenpeace.de/themen/energie/energiewende/artikel/greenpeace_jugendprojekt_solargeneration/ansicht/video; du WWF (http://www.wwf.de/young-panda/ueber-yp/mitmachaktion_0306/index.html), du BUND (<http://vorort.bund.net/klimaschutz/>, qui renvoie au site Internet des groupes « jeunesse » (BUNDjugend) : <http://www.bundjugend.de> et <http://www.zukunftsenergie.org>). Au Royaume-Uni, visiter les pages web de FoE (<http://www.foe.co.uk/learning/>), du WWF (<http://www.wwf.org.uk/gowild/index.htm>), ou encore, leur fiche pédagogique sur le changement climatique : <http://www.wwflearning.org.uk/data/files/climate-chaos-293.pdf>). En France, visiter les sites de Greenpeace (<http://www.greenpeace.org/france/solargeneration/>), du WWF (http://www.panda-junior.com/index_pollution.php), des Amis de la Terre (FoE France) (http://www.amisdelaterre.org/popup_gestes.php3?id_rubrique=310).

³³⁸ Par exemple, les groupes « jeunesse » du BUND (FoE Allemagne), le BUNDjugend, ont rencontré les jeunes militants de FoE Japon au cours de l'année 2005. Voir leur Rapport d'activité 2005, p.21.

³³⁹ Pour Greenpeace, voir leur campagne internationale Solar generation, qui fut reprise par les branches française (<http://www.greenpeace.org/france/solargeneration/>) et allemande (<http://www.solargeneration.de/>). Pour FoE, voir la campagne du BUND, « Avenir Energie » (*Zukunftsenergie*) (<http://www.zukunftsenergie.org>), qui se traduit par l'organisation de deux Sommets de la jeunesse sur l'énergie, baptisées « Yes 2004 » (<http://www.zukunftsenergie.org/yes2004/>) et « Yes 2006 » (<http://www.yes2006.de/>).

- elles sont axées sur une participation active de ces jeunes, les mobilisant autour de la réalisation de projets concrets³⁴⁰ qui nécessitent de leur part un réel engagement et suivi de la campagne ;
- elles traitent explicitement du problème du changement climatique et des solutions énergétiques, via la promotion des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique ;
- elles comportent un volet important de revendications politiques, soulignant la nécessité de mettre en place des politiques nationales et internationales qui soient cohérentes entre elles pour lutter efficacement contre le réchauffement planétaire.

Et c'est justement ce dernier et troisième axe qu'il est intéressant d'approfondir, car c'est essentiellement par ce biais que les jeunes sont amenés à s'impliquer dans la sphère diplomatique climatique. Au titre de ce volet « politique », les ONGE précitées invitent les étudiants à devenir des observateurs devant les forums internationaux sur l'énergie et le changement climatique. Aussi, des délégations de jeunes allemands et français ont été envoyées par le BUND (FoE Allemagne) et Greenpeace³⁴¹ à la Conférence Mondiale sur les Énergies Renouvelables³⁴², organisée par l'Allemagne en mai 2004 à Bonn. Un an plus tard, les étudiants de *Solar Generation* seront de nouveau représentés à la 11^e Conférence de la CCNUCC, qui se tint à Montréal, fin 2005.³⁴³ Ces jeunes vont donc participer physiquement à ces forums, découvrir et comprendre leurs fonctionnements et logiques internes, et apprendre à se faire entendre en rencontrant des décideurs³⁴⁴.

À la question de savoir pourquoi ces ONGE axent dorénavant une partie de leurs stratégies d'influence sur la branche étudiante, Greenpeace répond qu'elle entend « mobiliser la génération qui va réellement subir les effets du réchauffement climatique si rien n'est fait »³⁴⁵. Autrement dit, ces ONGE font en sorte que les jeunes étudiants deviennent le reflet d'une nouvelle mobilisation, engagée à faire émerger des « solutions porteuses d'avenir et ce faisant, pousser les décideurs à enfin prendre les décisions courageuses qui s'imposent ». ³⁴⁶

³⁴⁰Pour Solar Generation de Greenpeace, il s'agit d'engager les campus universitaires participants à « se verdier »; Pour *Zukunftsenergie* (Avenir Energie) du BUND, il s'agit d'organiser des Sommets de jeunes, avec l'adoption de déclarations politiques destinées à être présentées aux décideurs, lors de plénière ou de rencontres.

³⁴¹Pour cette conférence mondiale de Bonn, Solar generation fut représentée par 80 jeunes de 11 pays, et rencontra certains des décideurs. A cette occasion, les jeunes français rencontrèrent le Ministre de l'écologie français (M. Serge Lepeltier) afin de faire valoir leur demande : « 20% d'énergies renouvelables en Europe d'ici 2020 ». Voir le rapport d'activité 2004 de Greenpeace France, p.4

³⁴²Cette conférence fut organisée par l'Allemagne, comme une des suites au Sommet de Johannesburg. Voir leur site officiel : <http://www.renewables2004.de>; et également l'historique et la raison d'être de cette Conférence, sur : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/environnement-developpement-durable_1042/diplomatie-environnementale_1115/energies-renouvelables_2516/enjeux-echeances_4769.html.

³⁴³De même, bien qu'en dehors de la période étudiée, la 12^e CdP de la CCNUCC, qui s'est tenue à Nairobi en décembre 2006, a compté parmi ses participants une délégation d'étudiants Solar generation. Voir le communiqué fait par les jeunes allemands : <http://www.solargeneration.de/index.php/pages/DisplayPage?id=411>

³⁴⁴Ainsi, les jeunes français de Solar Generation ont rencontré les ministres de l'environnement lors de la Conférence Mondiale sur les Energies renouvelables de Bonn, en 2004 et la 11^e CdP de Montréal, en 2005.

³⁴⁵Rapport annuel 2004 de Greenpeace France, p.4.

³⁴⁶<http://www.greenpeace.org/france/solargeneration/solar-generation/pourquoi-vous-etudiants>

En **conclusion**, cette tendance associative à tabler sur d'autres acteurs de la société que les seuls décideurs, vise à construire une pression cohérente qui suscite un virage politique national et international. Ce faisant, les ONGE poursuivent un objectif ambitieux qui se distingue de leurs stratégies directes classiques de court terme. Elles veulent ancrer dans le tissu social des mouvements d'acteurs privés et de citoyens, qui amplifie la pression politique sur les décideurs sur le moyen et long terme, en adoptant une approche stratégique « du bas vers le haut » (*bottom up approach*).

V. Les résultats

Savoir quels sont les résultats de l'action des ONGE allemandes, britanniques ou françaises, associées au CAN International sur le processus décisionnel dans la diplomatie climatique entre 2000-2005 est une question complexe, qui ne connaît pas de réponses tranchées. Pourquoi ? Parce qu'il s'agit de donner des réponses qui dépendent intrinsèquement d'une appréciation subjective : Quels résultats ? ... mais par rapport à quoi ? À qui ?

Les éléments de réponses ou éclairages sur le sujet, peuvent être apportés grâce aux interventions et à la méthode réputationnelle.

1. La perception des ONGE de leurs succès

Aux questions : «*Estimez vous votre lobby efficace ? Avez vous des exemples de réussite ?*», deux éléments de réponses se dégagent des entretiens réalisés. D'une part, la notion même **d'efficacité** interpelle les sondés. Ils s'empressent alors de la « recadrer », précisant que les objectifs recherchés dans leurs stratégies ne sont pas toujours ceux affichés dans leurs positionnements mais parfois d'autres, moins ambitieux que ceux mis publiquement en avant. Leur référent « réussite » n'est donc pas toujours celui connu de l'extérieur.

D'autre part, à l'unanimité, les associations interrogées déclarent qu'il est difficile, voir impossible, **d'apprécier avec exactitude dans quelle mesure** leur lobbying a influencé la prise d'une « bonne » décision dans ce processus international. Elles reconnaissent généralement la contribution d'autres acteurs à la réalisation de ce succès. Nombre d'entre elles soulignent d'ailleurs que la constitution d'alliances stratégiques et opportunes avec d'autres acteurs, comme les Think Tanks, certains industriels ou Etats, ont facilité la réussite de tel ou tel dossier³⁴⁷.

Le constat de leur incapacité d'apprécier avec justesse le degré d'influence politique qu'elles ont pu jouer sur un dossier « réussi » ne les empêche pas d'estimer avoir joué un rôle déterminant. Aussi ont-elles quelques illustrations de victoire à raconter.³⁴⁸

Les réponses données lors des entretiens, sur les succès enregistrés pendant la période 2000-2005 par les ONGE allemandes, britanniques et françaises, membre du CAN

³⁴⁷C'est le cas, par exemple, de la ratification russe au Protocole de Kyoto, où les ONGE ont fait pression non seulement sur la Russie proprement dit (le chef de gouvernement, M. Poutine, et la Douma), mais aussi sur d'autres acteurs, tel que les pays de l'UE.

³⁴⁸La plupart des ONGE mettent en valeur leurs succès en les publiant soit sur leur site Internet, soit dans leurs rapports annuels. Pour illustration, voir le site Internet du WWF international, qui dispose d'une page Web dédiée uniquement à leurs succès : www.panda.org/about_wwf/what_we_do/climate_change/news/successes/index.cfm.

International, peuvent être rangées dans cinq catégories de résultats, qui font écho à la classification des rôles des ONG réalisée par M. Philippe Leprestre³⁴⁹.

D'abord, ces ONG considèrent à l'unanimité, et quelque soit leur nationalité, avoir joué un **rôle de soutien à l'existence même** du Protocole de Kyoto, au moment où cet instrument était menacé de tomber en désuétude, suite au retrait des Etats-Unis en mars 2001. Défendant Kyoto « bec et ongles » tant sur les scènes nationales qu'internationale, comme seul instrument permettant une lutte multilatérale contre le réchauffement planétaire, elles estiment avoir joué un rôle crucial dans sa survie géopolitique. Ainsi n'est-il pas surprenant de lire sur le site Web du WWF France (membre du RAC-F), sous le titre « l'action du WWF » :

*« Le WWF a joué un rôle important et reconnu dans les négociations internationales sur le changement climatique et la préparation du Protocole de Kyoto. Avec ses moyens pourtant limités, il s'est engagé sans relâche pour sensibiliser les Etats, influencer la bonne marche des discussions et mobiliser le public sur les enjeux de ces négociations parfois complexes et techniques. Sans les ONG, ce Protocole aurait-il vu le jour ? »*³⁵⁰

De même, interrogée sur son plus grand succès durant ces huit années de travail au sein du WWF International, l'ancienne Directrice du programme «Changement climatique» déclare : *« Je pense que ce fut la construction d'une coalition Nord-Sud pour parfaire le Protocole de Kyoto, malgré le rejet de l'Administration Bush. Nous avons juste quelques mois pour tester la volonté politique du monde. Je pense que j'ai fait deux fois le tour du monde en cette période, rencontrant les ministres, parlant aux foules, et essayant d'assurer que le monde irait de l'avant, et j'en remercie dieu, il l'a fait. »*³⁵¹

Quant aux membres associatifs nationaux du CAN, ils disent avoir réussi leur lobbying auprès des décideurs européens, pour que ces derniers maintiennent les questions de changement climatique en haut de leur agenda international malgré le retrait étasunien. Les quelques lignes d'un des communiqués de presse de FoE International, reproduites ci-dessous, en est une illustration :

³⁴⁹ Le Prestre, Philippe G., *Protection de l'environnement et relations internationales : les défis de l'écopolitique mondiale*, Paris, A. Colin, 2005, Collection U. Série Science politique, pp.107-111

³⁵⁰ http://www.wwf.fr/s_informer/nos_missions/changements_climatiques/la_communaute_internationale_reagit

³⁵¹ « *I think it was building a north-south coalition to complete the Kyoto Protocol, despite the Bush administration's rejection. We had just a few months to test the political will of the world. I think I flew around the world twice in that time, meeting with ministers, talking to crowds, and trying to ensure that the world moved forward, and thank goodness it did.* » Voir le communiqué de presse du WWF International du 7 septembre 2006, *WWF Global Climate Change Programme Director seconded to sustainable development NGO*, par M. O'Brien-Malone, www.panda.org/about_wwf/what_we_do/climate_change/news/index.cfm?uNewsID=80060.

« Nous sommes soulagés que les gouvernements de l'UE aient finalement honoré leur modeste promesse et aient ratifié Kyoto. Mais ils doivent continuer à faire pression sur le Japon, la Russie et les pays européens de l'Est afin d'être sûrs que ce traité devienne du droit international. »³⁵²

Or, comme le fait remarquer un responsable associatif français, « finalement, la ratification russe s'est négociée contre l'adhésion de la Russie à l'OMC par l'Europe. Cela signifie que l'on a créé une valeur d'échange assez importante, pour que l'Europe en arrive là ! »³⁵³

Le deuxième succès revendiqué, étroitement lié à celui précité, se rattache davantage au rôle que les ONGE peuvent avoir **sur l'agenda international** : il s'agit du dépôt de l'instrument de ratification du Protocole de Kyoto par le Japon et la Russie, dépôt qui eu pour conséquence directe l'inscription dudit Protocole dans l'ordre juridique international de l'environnement. Les associations environnementales déclarent avoir beaucoup travaillé à créer une pression médiatique et politique sur ces deux pays, pour que ces pays passent à l'acte et ratifient Kyoto³⁵⁴. Ainsi, le rapport annuel 2005 de Greenpeace International publie, dans son chapitre « les victoires 2004 de Greenpeace » :

« 22.10 / RUSSIE : (...) Le [protocole de Kyoto] devint loi, après une décennie de lobbying, de recherches scientifiques, et d'actions directes non-violentes par Greenpeace et d'autres groupes environnementaux ; la Russie ratifie le Protocole de Kyoto. »³⁵⁵

Même conclusion du côté du FoE et WWF International. L'ex-coordinatrice « climat » de FoE International confie que sans le travail d'harcèlement médiatique réalisé par son association, avec le concours de leur branche japonaise, le Japon ne se serait pas senti obligé de ratifier Kyoto³⁵⁶. Pour sa part, l'ancienne Directrice du programme « changement

³⁵² « We are relieved that EU governments have finally fulfilled their modest promise and ratified the Kyoto climate treaty. But they must keep up the pressure on Japan, Russia and Eastern Europe to make sure it becomes international law. » Communiqué de presse de FoE international du 4 mars 2002, *EU ratifies Kyoto, others must follow*, http://www.foe.co.uk/resource/press_releases/20020304175117.html

³⁵³ Communication d'un responsable associatif français, Paris, juin 2006. Voir aussi le communiqué de presse de FoE Europe du 5 février 2004, *No to WTO Russia Accession talks - Putin needs to give Kyoto the green light!*, http://www.foeeurope.org/press/2004/AW_05_feb_russia.htm

³⁵⁴ Il existe en effet d'innombrables communiqués de presse des diverses ONGE relatant la pression exercée sur la nécessaire ratification japonaise et russe du Protocole de Kyoto. Pour la Russie, voir par exemple, le Communiqué de Greenpeace du 29 septembre 2003, *Kyoto : la ratification russe n'a que trop traîné ! Vladimir Poutine doit tenir ses promesses !*, <http://www.greenpeace.org/france/news/kyoto-vladimir-poutine-doit>; ou encore, le communiqué du RAC-F du 7 février 2003, *M. Chirac, encouragez M. Poutine : la Russie doit ratifier le protocole de Kyoto !*, <http://www.greenpeace.org/france/press/releases/m-chirac-encouragez-m-pouti>.

³⁵⁵ « Greenpeace victories 2004: Some of the positive environmental changes that Greenpeace directly helped to bring about », Rapport annuel 2005, Greenpeace International, p.18.

³⁵⁶ Voir, par exemple, les nombreux communiqués de presse de FoE dénonçant ouvertement la conduite non constructive du Japon dans la négociation, durant la session de « rattrapage » de Bonn, dite CdP6 bis, du 16 au 27 juillet, dont notamment les communiqués du 3 juillet 2001, *Japanese premier ignores world's outcry and risks global environment*, http://www.foei.org/media/2001/3_july_climate.html; du 16 juillet 2001, *Koizumi jeopardises progress at uk climate talks*,

climatique » du WWF International n'a pas la moindre once d'hésitation en affirmant que l'entrée en vigueur de Kyoto n'aurait pas eu lieu sans son organisation³⁵⁷.

Le troisième type de résultats est lié à la fois à leur **rôle d'experts et de surveillance**. Il s'agit du travail associatif mené sur les modalités d'application des mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto, qui furent finalisées à la Conférence de Marrakech (7^e CdP, 29 Octobre- 9 novembre 2001, Maroc). De nombreux représentants associatifs considèrent avoir influencé « positivement » certaines de ces modalités, ou avoir réussi à éviter que des « horreurs » écologiques soient adoptées.³⁵⁸

Parmi les influences positives, elles se réfèrent, par exemple, à l'intégration de l'obligation de consulter la société civile au cours de l'élaboration des projets MDP. Quant à l'évitement du pire, elles pensent à l'exclusion du nucléaire dans ce même MDP en tant que technologie « propre » pour réduire les émissions de GES ; ou encore, à l'imposition d'un plafond limitant le recours tous azimuts aux projets « puits de carbone ». Pour prouver la véracité de leurs affirmations, elles indiquent que leurs revendications sur les thèmes précités ont été traduites dans les accords mêmes de Marrakech³⁵⁹.

La quatrième catégorie de succès s'inscrit plutôt dans leur **rôle de contrôle de la mise en place des engagements internationaux** des Etats dans les législations nationales ou européennes. Sur ce point, ce sont les branches nationales du CAN Europe³⁶⁰ qui indiquent comme succès la consécration de l'exclusion des « projets puits » dans les modalités d'application du marché européen de quotas CO2. Ces branches ou associations nationales révèlent avoir fait pression sur leurs décideurs, en leur rappelant la position défendue par l'UE devant la CCNUCC pendant des années, à savoir, l'opposition européenne face à ce type de projets dans la dynamique « Kyoto ».

http://www.foei.org/media/2001/16_july_bonn.html; et du 17 juillet 2001, *No change: japan still the 'deal-breakers'?*, http://www.foei.org/media/2001/17_july_bonn3.html.

³⁵⁷ « Asked to nominate the programme's key achievement, she does not hesitate. "Entry into force of the Kyoto Protocol," she says. "Without WWF, I don't think we would have concluded the rules of the protocol, despite the US walking out, or have secured its ratification in places like Russia and Japan. ». Voir Communiqué de presse du WWF International du 7 septembre 2006, *WWF Global Climate Change Programme Director seconded to sustainable development NGO*.

³⁵⁸ Voir le bilan réalisé par Greenpeace International, dans son communiqué de presse du 11 novembre 2001, *Kyoto is the key - now use it!*, <http://www.greenpeace.org/international/press/releases/kyoto-is-the-key-now-use-it>; ou encore celui rédigé par FoE International, le 11 novembre 2001, *Umbrella folds - sun creeps up on marrakech climate deal*, http://www.foei.org/media/2001/11_nov_cop.html

³⁵⁹ Les différents documents de positionnements des membres du CAN International ne sont plus accessibles sur Internet, car considérés comme désuets maintenant. Toutefois, ces documents ont été largement diffusés durant les quatre sessions de la CCNUCC de 2000-20010 (SB13, 6^e CdP, 6^e bis CdP, 7^e CdP). On peut néanmoins retrouver une partie d'entre eux dans le document laissé en ligne sur le site de Greenpeace International, intitulé *Finish the job at COP7*, <http://www.greenpeace.org/international/press/reports/finish-the-job-at-cop7>

³⁶⁰ Voir le document de positionnement des ONGE européennes, intitulé : *The Directive linking the EU greenhouse gas emissions trading scheme with the Kyoto project mechanism- NGO briefing on negotiations with Council for a First Reading agreement*, http://www.climnet.org/pubs/NGO_Linking_Briefing_March2004.pdf

Le cinquième et dernier succès mit en avant par les ONGE interrogées est relatif à leur **capacité à sensibiliser** les décideurs et le grand public sur l'importance à accorder au changement climatique, et à la réalité de la responsabilité humaine dans ce phénomène de réchauffement planétaire. Pour ce faire, les ONGE déclarent n'avoir pas lésiné en efforts pour faire connaître les enjeux traités sur la scène internationale durant ces cinq années, à travers leurs actions médiatiques, tous supports confondus (presse, radio, TV, actions de terrain, etc.), ou lors de conférences, colloques ou autres évènements ouverts au grand public. Pour preuve, «*de nos jours, les entreprises comptent leur carbone ; les villes font des plans [de réduction de leurs émissions], et les personnalités en vue en parlent comme d'un enjeu important*», observe un associatif français. D'ailleurs, ce rôle proactif de dissémination dans le tissu politique et social est explicitement reconnu par les instances mêmes de la CCNUCC. Dans sa publication réalisée à l'occasion des dix ans de la Convention-cadre, le Secrétariat permanent écrit :

« Ainsi, le mérite d'avoir sensibilisé le public revient de loin et pour beaucoup aux ONG- qui ont travaillé étroitement avec les scientifiques concernés, à fois à l'échelle nationale et internationale (...). Beaucoup de ces acquis [NDLR : la sensibilisation des politiques, du public et des communautés ; la coopération entre les parties prenantes ; le soutien public ; l'action personnelle] résulte des efforts des ONG. Malgré leurs ressources limitées, les ONGs dans les pays développés et en développement ont pris les devants pour sensibiliser le public sur le changement climatique- rassemblant les dernières informations auprès des experts sur le changement climatique et de leurs réseaux associatifs et utilisant celles-ci pour leurs propres campagnes et à travers les médias, afin de maintenir cette question au premier plan de l'attention du public. »³⁶¹

Cette liste de résultats nous offre un aperçu de ce que considère les ONGE comme leurs propres succès. Toutefois, cette première vision doit être pondérée par un second constat fait par ces mêmes associations. Sondées sur leur efficacité dans leurs activités de lobby sur la scène diplomatique, elles restent prudentes³⁶². Dans leur grande majorité, ces acteurs estiment leur efficacité « *plutôt bonne, compte tenu des moyens disponibles* ». En dehors des bureaux internationaux des grandes ONGE, les responsables nationaux regrettent généralement de ne pas disposer de plus de temps et de ressources humaines

³⁶¹Traduction non officielle de: «*Thus far much of the credit for raising public awareness of climate change must go to NGOs – who have worked closely with concerned scientists at both national and international levels. (...) Much of this achievement has been the result of efforts by NGOs. Despite their limited resources, NGOs in both developed and developing countries have taken the lead in raising public awareness on climate change – gathering the latest information from climate change experts as well as through NGO networks and using this through their own campaigns and through the media to keep the issue at the forefront of public attention.* » Dans *The first 10 years - An overview of actions taken during the past decade to combat climate change and mitigate its adverse effects*, 2004, UNFCCC publication, pp.78-79.

³⁶²Assez révélateur est le fait que sur la grosse vingtaine d'ONGE sondées, seule une dit ne pas pouvoir améliorer son efficacité, l'estimant « optimum ».

pour effectuer le travail à faire à l'international, leur permettant ainsi d'améliorer leur efficacité.

2. L'émergence d'une pression politique

Bien qu'il soit toujours malaisé d'estimer avec précision l'impact réel que les ONGE climatiques ont sur la sphère du politique, il n'en reste pas moins vrai qu'un constat s'impose : elles exercent une certaine pression sur les décideurs. En effet, il existe un faisceau d'indices qui va dans ce sens.

Un des éléments les plus symptomatiques est le fait que les ONG environnementales soient devenues un **interlocuteur incontournable** pour les décideurs politiques que ce soit au niveau national ou international sur le Climat, et ce, même pour les gouvernements les plus réticents, comme celui de la France³⁶³. Pour preuve, les ONGE sondées attestent rencontrer systématiquement leurs représentants de délégation étatique, au moins avant et pendant les sessions de la CCNUCC³⁶⁴.

Le deuxième indice révélateur se trouve dans le corps même de certaines décisions internationales. Il n'est dorénavant plus surprenant de voir dans des décisions estampées « CCNUCC », adoptées par consensus par la Communauté des Etats, la **reconnaissance d'une faculté à participer** sur tel ou tel sujet en faveur des ONGE. Parmi ces décisions, on peut mentionner la possibilité offerte à certaines ONG de donner leur avis sur la validité d'un projet MDP³⁶⁵ ; ou encore leur faculté à soumettre des informations « pertinentes » lors d'une mise en examen contre un Etat concernant le respect de ses engagements souscrits dans Kyoto.³⁶⁶ Cette reconnaissance de droit international a une portée politique : elle révèle le sentiment des représentants étatiques selon lequel il n'est plus convenable d'aborder certains sujets internationaux sans garantir un minimum de participation à ces acteurs que sont les ONGE. Autrement dit, les ONGE semblent, et d'une manière non négligeable, s'être imposées sur la scène de la diplomatie climatique.

Au niveau européen et national, les **sondages d'opinion** nous permettent de palper l'émergence de cette pression politique. A l'échelle européenne (UE25), un sondage réalisé par Eurobaromètre en novembre 2004³⁶⁷ confirme la tendance constatée deux ans

³⁶³ voir *supra* et *infra*.

³⁶⁴ Voir *supra*.

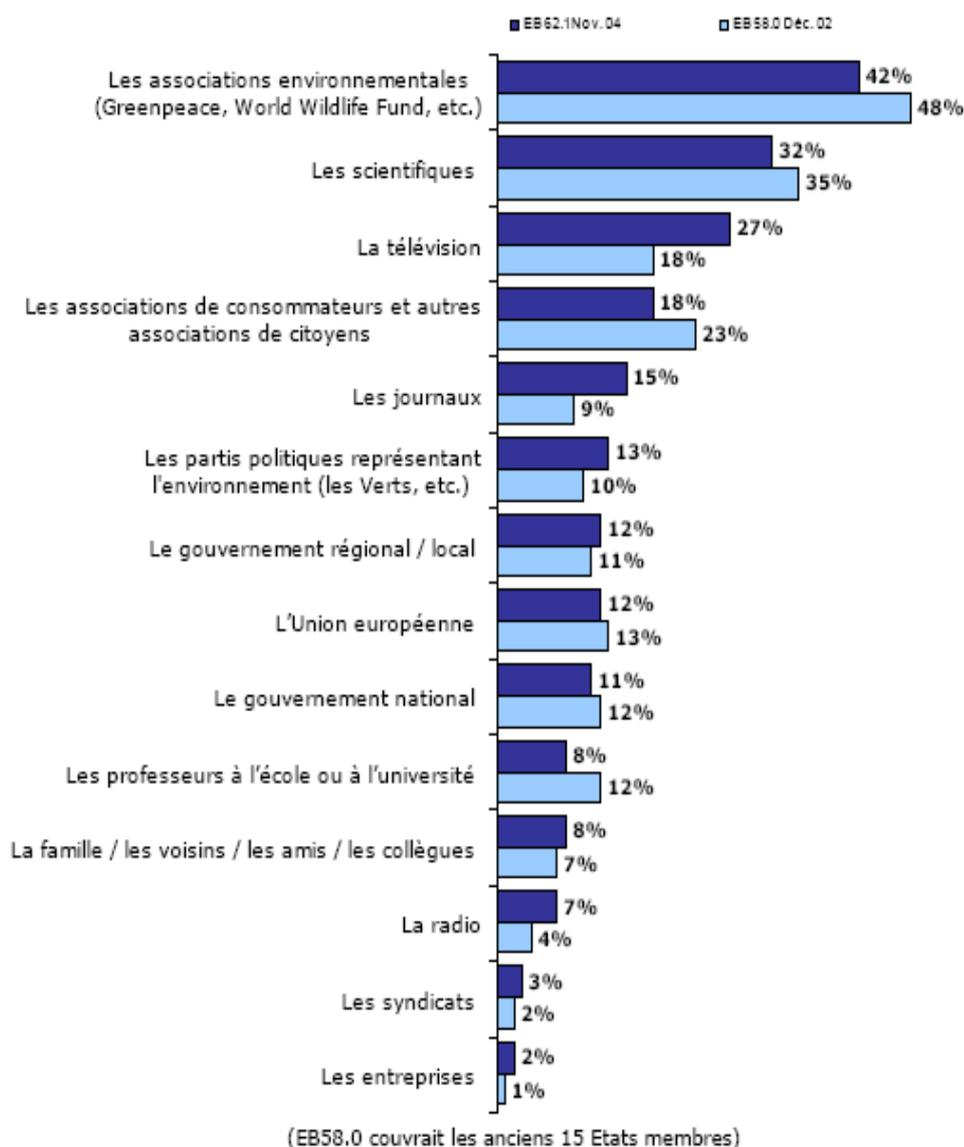
³⁶⁵ Voir la Décision 3/CMP.1, *Modalités et procédures pour un Mécanisme de Développement Propre, comme défini à l'article 12 du Protocole de Kyoto*, Section G (Validation et enregistrement), paragraphe 40 (c).

³⁶⁶ Voir Décision 27/CMP.1, *Procédure et mécanismes relatifs au respect des dispositions du Protocole de Kyoto*, Section VIII (procédures générales), paragraphe 4.

³⁶⁷ Eurobaromètre Spécial 217 / Vague 62.1 – TNS Opinion & Social, *Attitudes des citoyens européens vis-à-vis de l'environnement*, Terrain: novembre 2004; publication : avril 2005, sondage commandité par la DG de l'Environnement et coordonné par la DG Presse et communication, http://ec.europa.eu/environment/barometer/report_ebenv_2005_04_22_fr.pdf

auparavant dans une enquête similaire (EB 58.0, décembre 2002): « interrogés quant à savoir à qui ils accordaient le plus leur confiance à propos des problèmes d'environnement, les participants à l'enquête répondent le plus souvent "les associations de protection de l'environnement" (42% en moyenne pour l'UE25) ». ³⁶⁸ Or, les gouvernements, eux, ne suscitent que 11% des réponses en tant que « premier choix », comme l'indique le tableau ci-dessous. La différence, frappante, de pourcentage entre ces deux catégories d'acteurs, montre un réel déficit de confiance des citoyens européens vis-à-vis des décideurs, à l'inverse des ONG.

Q13. Dans la liste suivante, à qui faites-vous le plus confiance lorsqu'il s'agit de questions liées à l'environnement ? - UE25

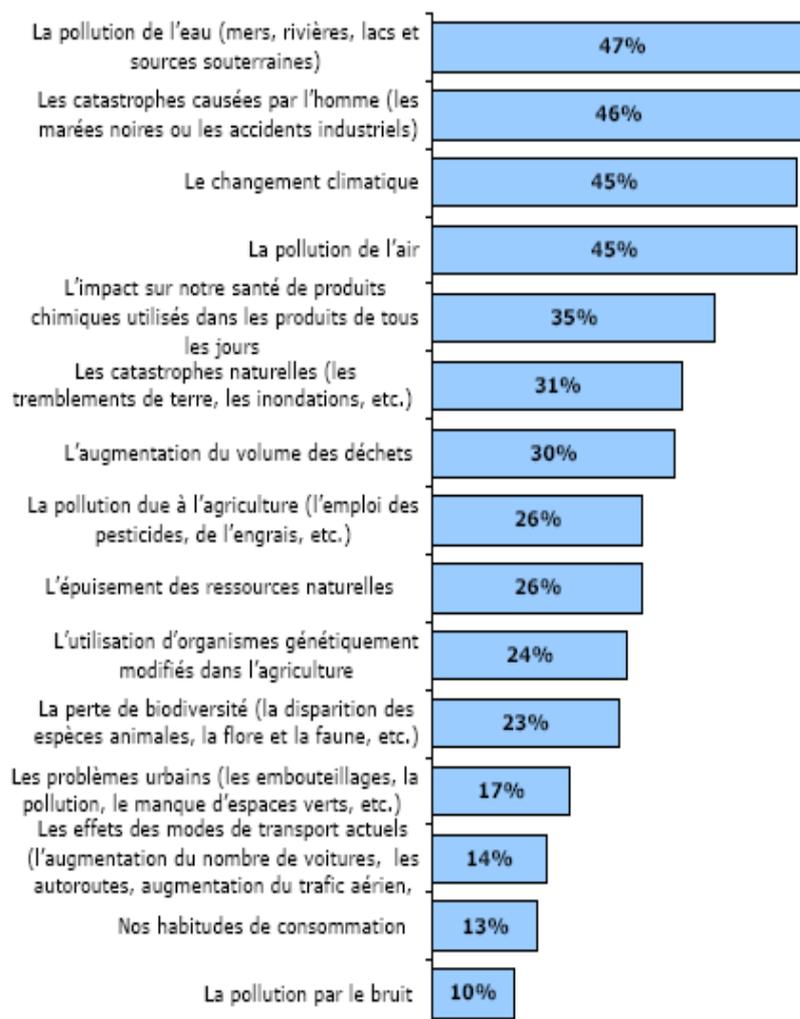


Source : Eurobaromètre Spécial 217 "Attitudes des citoyens européens vis-à-vis de l'environnement", 2004

³⁶⁸Eurobaromètre Spécial 217, *Attitudes des citoyens européens vis-à-vis de l'environnement*, p.20

En outre, « lorsque les Européens sont invités à citer les cinq principaux problèmes d'environnement qui les préoccupent, les résultats moyens pour l'UE25 montrent que quatre priorités se détachent nettement »³⁶⁹, parmi lesquelles figurent en 4^e position ex æquo « le changement climatique », à côté de la « pollution de l'air » (45%).

Q2. Dans la liste suivante, veuillez m'énumérer les cinq principaux sujets qui vous inquiètent le plus ? - UE 25



Source : Eurobaromètre Spécial 217 "Attitudes des citoyens européens vis-à-vis de l'environnement", 2004

Autrement dit, si l'on confronte les deux pourcentages tirés du sondage Eurobaromètre, il est aisé de conclure que les ONGs travaillant sur le changement climatique bénéficient à la fois d'une large confiance des citoyens. Cela leur offre

³⁶⁹Eurobaromètre Spécial 217, *Attitudes des citoyens européens vis-à-vis de l'environnement*, p.4

l'opportunité, en cas de besoin, de créer un rapport de force à l'encontre des acteurs gouvernementaux de l'UE.

Si l'on se penche sur les sondages relatant des données nationales, ces dernières confirment les tendances européennes. A la section «Préoccupations environnementales et processus décisionnel » de ce même Eurobaromètre, les pourcentages par pays parlent d'eux-mêmes.³⁷⁰ A la question « *Les décideurs politiques devraient-ils prendre les problèmes environnementaux en considération quand ils prennent des décisions dans d'autres domaines tels que l'économie et l'emploi ?* », les Français répondent « *beaucoup-assez* » à 91%, les Britanniques, à 87%, et les Allemands, à 81%. L'opinion publique de ces trois pays paraît donc concernée par l'environnement, et attend des politiques qu'ils l'intègrent dans le processus décisionnel.

D'ailleurs, au **Royaume-Uni**, le rapport d'activités de FoE Royaume-Uni 2005³⁷¹ ne se prive pas de souligner que, selon un sondage national d'opinion, 73% de la population britannique considère que son gouvernement devrait faire plus pour lutter contre le changement climatique.

Quant à l'**Allemagne**, elle figure parmi les cinq pays où plus de la moitié des citoyens sont préoccupés par le changement climatique. Elle se situe en troisième position, avec 57% des sondés, après la Suède (68%) et le Luxembourg (58%), et elle devance les Pays-Bas (53%) et la Finlande (53%).³⁷² Cela ne manque pas de nous rappeler les déclarations d'un responsable du BUND, qui avançait que 80% des Allemands estiment (en 2005) que le changement climatique est un des problèmes environnementaux les plus importants³⁷³.

En ce qui concerne la **France**, les résultats du Rapport réalisé pour l'ADEME en 2005 vont également dans le même sens³⁷⁴. La méthode dite « spontanée » utilisée pour arriver à ces conclusions, consiste à laisser le sondé « *libre d'indiquer les organismes qui travaillent en France à la protection de l'environnement, sans lui proposer de liste a priori* ». Dans cette expérience, dont le tableau ci-dessus rapporte les résultats, « *ce sont les associations qui sont le plus souvent citées spontanément* » (avec Greenpeace, Nicolas Hulot, et le WWF en tête), à côté des institutions publiques (l'ADEME et le MEDD étant en 4^e et 5^e position respectivement), des partis politiques et des entreprises.

³⁷⁰ Eurobaromètre Spécial 217, *Attitudes des citoyens européens vis-à-vis de l'environnement*, p.34

³⁷¹ Rapport annuel de FoE 2005, p.7

³⁷² Eurobaromètre Spécial 217, *Attitudes des citoyens européens vis-à-vis de l'environnement*, pp.9-10.

³⁷³ Voir *supra*.

³⁷⁴ Voir le Rapport réalisé pour l'ADEME par l'institut ISL, *Les représentations sociales de l'effet de serre*, 6^e vague d'enquête, juin 2005, pp. 39-40, http://www.ademe.fr/etudes/socio/Effet_de_serre.htm

Tableau³⁷⁵ : Quels sont tous les organismes que vous connaissez, ne serait-ce que de nom, qui travaillent à la protection de l'environnement en France ?

Ordre d'apparition	Organismes cités spontanément	2004 (en%)	2005 (en %)
1 ^{er}	Greenpeace	10,5	10,1
2 ^e	Nicolas Hulot	1,9	6,7
3 ^e	le WWF	3,8	6,1
4 ^e	Ademe	3,7	4,9
5 ^e	Ministère de l'Environnement	3,5	4,7
8 ^e	Autres associations	3,1	1,7
11 ^e	LPO	0	0,5
15 ^e	Frapna	0	0,4
17 ^e	Crirad	0,2	0,3
22 ^e	L'association Robin des Bois	0,7	0,2
24 ^e	Attac	0,4	0,2
25 ^e	Surf Riders Fondation	0,2	0,1
(...)			
	Sans réponse	55,0	47,5

Ce type de constat nous mène à conclure que les services de l'Etat (MEDD et ADEME notamment) travaillant sur les questions environnementales, climat compris, bénéficient d'une moins grande notoriété que les associations françaises environnementales. Autrement dit, la représentation sociale des Français, électeurs par ailleurs, est que ce sont d'abord les associations qui sont actrices pour protéger l'environnement, avant de considérer l'action des pouvoirs publics.

Cette première conclusion est confirmée par le fait que les Français font d'avantage confiance aux ONGE qu'à l'Etat pour avoir des informations fiables sur le changement climatique. À la question « à qui faites-vous le plus confiance pour avoir des informations fiables sur le problème de l'effet de serre ? », 33% des sondés répondent en 2005 d'abord les associations (contre 29% en 2004), alors que seulement 3% mentionne l'Etat (contre 4% en 2004)³⁷⁶.

³⁷⁵ Tableau tiré du tableau 27, dans *Les représentations sociales de l'effet de serre*, ADEME, juin 2005, p.39

³⁷⁶ Voir *Les représentations sociales de l'effet de serre*, ADEME, juin 2005, p.38

Aussi, et en guise de conclusion, l'ensemble de ces indices tendent à percevoir l'émergence d'une pression politique au profit de ces ONGE vis-à-vis de leurs décideurs, que ce soit à l'échelle nationale, européenne ... voire internationale.

VI. Conclusions sur les ONGE

Le présent chapitre permet de dresser deux séries de conclusions relatives à l'investissement, aux stratégies et aux rôles des ONG Environnement (ONGE) allemandes, britanniques et françaises vis-à-vis des décideurs impliqués dans la diplomatie climatique. La première nous éclaire sur la manière dont ces acteurs associatifs se sont globalement imposés dans ce champ de politique internationale, en s'appuyant sur l'expertise des « bureaux internationaux » des grandes ONGE. La seconde entend identifier les spécificités françaises des dynamiques anglo-saxonnes.

De manière générale, on constate que le processus de la CCNUCC est un processus largement ouvert aux observateurs non gouvernementaux. Ceci a permis aux ONGE étudiées de s'imposer rapidement sur la scène internationale, en participant aux sessions onusiennes de façon systématique et en démontrant leur capacité à réaliser le suivi technique de questions inscrites à l'ordre du jour.

Dés les premiers débats de portée internationale sur le changement climatique, ces ONGE ont fait preuve de pragmatisme dans leur manière de travailler ensemble, malgré leur disparité de profils et de moyens. Conscientes de leur faiblesse numérique, elles se sont alors constituées en réseau informel, animées par le souci d'optimiser leurs expertises. Leur mode de fonctionnement inter-associatif, dominé par la culture anglo-saxonne, est réactif et flexible, variant selon qu'elles se trouvent en période d'entre-deux sessions onusiennes ou en négociation.

Ce premier constat va s'amplifier au cours de la période 2000-2005, compte tenu d'un nouvel impératif porté par les ONGE : « maintenir le Protocole de Kyoto en vie » suite au retrait des Etats-Unis dans la négociation « Kyoto ». Ce défi, d'ordre diplomatique, suscitera un nouvel élan fédérateur entre les associations citées. Cela se traduira par un renforcement du travail en réseau et une tendance à concentrer leurs « forces » durant les sessions de la CCNUCC, en privilégiant un fonctionnement en forme pyramidale où les « bureaux internationaux » des grandes ONGE seront leur chef d'orchestre.

De même, l'**implication** de ce milieu associatif dans la diplomatie climatique n'a cessé de croître entre 2000-2005, tant quantitativement que qualitativement. À côté du simple constat, selon lequel le nombre de représentants des ONGE, présents aux négociations, est à la hausse, on assiste à l'apparition d'un autre type d'acteurs: les ONG de développement. Par ailleurs, mais de façon embryonnaire, une troisième catégorie d'acteurs semble émerger dans cette arène onusienne : les mouvements de jeunesse. Or, ce sont ces mêmes ONGE,

animées par la volonté de renforcer leur capacité d'influencer le processus décisionnel diplomatique, qui ont initié ou encouragé cet élargissement vers une pluralité d'acteurs inter-associatifs.

Simultanément, tenant compte du fait que les négociations abordaient de front des points de plus en plus techniques ou trans-sectoriels, ces ONGE ont renforcé ou élargi leurs champs d'expertise sur le changement climatique, soit en embauchant des personnes au profil de plus en plus pointu, soit en recourant à l'expertise de Think tanks. L'étude révèle à ce sujet l'existence de passerelles professionnelles entre certaines ONGE et cette communauté d'experts indépendants.

Concernant leurs **stratégies** entre 2000-2005, ces ONGE ont eu pour cible prioritaire les représentants du Ministère de l'environnement (Cabinet, Ministre et services administratifs inclus) en tant que décideurs officiels de la politique climatique internationale. Les relations développées avec ce Ministère sont d'ailleurs et généralement qualifiées de « *constructives* ». En parallèle, la majorité de ces ONGE a peu à peu tenté de se rapprocher des services de leur chef de gouvernement, ces derniers pesant de plus en plus dans cette sphère diplomatique. Enfin, la fin de cette période annonce l'identification d'une nouvelle cible d'acteurs étatiques, celle des services des ministères de l'Industrie, de l'Economie et/ou des Finances.

Les stratégies développées autour de ces cibles gouvernementales se sont diversifiées, multipliant le recours à des modes d'actions indirectes, à côté de leurs méthodes directes de lobbying. Un nombre croissant d'ONGE va dorénavant imaginer des techniques d'influence basées sur les jeux d'acteurs et de pouvoir, dans le but d'exploiter les tensions qu'elles observent entre décideurs et/ou entre le politique et ses services administratifs.

Cela dit, l'arsenal de stratégies développées par ces ONGE ne se limite pas aux seules cibles gouvernementales, loin s'en faut. La période 2000-2005 est particulièrement riche sur ce point. Observant les limites de leurs activités traditionnelles de lobbying, et une évolution des lieux décisionnels sur lesquels elles n'ont que peu d'influence, elles ont conçu des stratégies indirectes de pression. Ces stratégies innovent. Elles s'inspirent d'une approche « du bas vers le haut » (*bottom up approach*), tablant sur le moyen ou long terme. L'objectif poursuivi est d'ancrer durablement dans le tissu socio-économique des groupes « mobilisés » d'acteurs privés et de citoyens. Afin d'atteindre cet objectif, ces ONGE n'hésitent pas à user des méthodes de sensibilisation et/ou de mobilisation, issues du marketing et des nouvelles technologies de communication.

Quant à leurs **impacts** sur le processus même des négociations, les ONGE sondées estiment avoir joué un rôle déterminant (déclinable sous diverses formes) mais variable dans le temps et l'espace. Elles se disent conscientes de leurs propres limites à influencer seules le processus décisionnel international, aussi ont-elles tenté d'y pallier en s'appuyant sur des alliances *ad hoc* ou durables avec d'autres d'acteurs, tels que les Think tanks, certains membres de délégations étatiques, et quelques acteurs corporatistes.

Dans ce contexte général, l'engagement des **associations françaises** dans le suivi de la diplomatie climatique a connu un bond qualitatif entre 2000-2005. Deux faits majeurs marquèrent cette période. Le plus flagrant est le passage d'un réseau associatif essentiellement animé par des bénévoles à un réseau constitué de professionnels entre 2000 et 2002. Corrélativement et simultanément, ces associations, qui n'avaient jusqu'alors développé vis-à-vis des décideurs qu'un rôle de sensibilisation et de dissémination sur le phénomène du Changement climatique anthropique, vont peu à peu s'afficher comme une force de lobbying.

Historiquement, bien que les ONGE françaises se soient investies plus tardivement dans ce champ diplomatique que leurs consœurs allemandes et britanniques, elles se sont, dès le début, organisées en réseau formel, sous l'égide du Réseau Action Climat-France, le RAC-F. Ce dernier a ainsi « toujours » assuré une coordination dynamique des activités « climatiques » de ses associations membres (lobbying inclus).

Entre 2000-2005, ces associations se sont d'avantage impliquées dans le suivi des négociations internationales (participation aux CdP, aux sessions des SB et rencontres régulières avec les membres de la délégation française). Cela leur permet de mieux appréhender le processus décisionnel diplomatique français, qu'elles intègrent mieux dans leur stratégie de conviction. Ce changement incrémental est dû d'une part, à l'arrivée d'un personnel plus jeune, plus diplômé et plus intéressé par l'international ; d'autre part, à un apprentissage et un mimétisme des techniques de lobbying « à l'anglo-saxonne » développées par les ONGE mondiales, plus actives et impliquées au niveau international.

Comme leurs homologues allemands et britanniques, ces ONGE ont démarché les ONG de développement, afin que ces dernières s'impliquent davantage dans la diplomatie climatique. Cependant, et bien que ce rapprochement inter-associatif ait été amorcé dès 2002, il était encore fragile en fin 2005, et reste donc perfectible.

Quant aux rapports qu'entretiennent les ONGE françaises avec l'expertise indépendante, ils sont moins évidents que ceux développés chez leurs consœurs anglo-

saxonnes. La majorité des associations françaises manque de moyens financiers pour commanditer des études spécifiques. Cette déficience sera toutefois compensée en partie par le fait, remarquable, que certains experts français se sont très tôt et personnellement impliqués dans le travail de suivi associatif, enrichissant ainsi la réflexion et le positionnement de ces ONGE.

Sinon, et globalement, les capacités d'influence des ONG françaises sont structurellement plus faibles que celle de leurs homologues du Royaume-Uni et d'Allemagne. Moins riches, moins nombreux, le RAC-F et ses associations membres rencontrent davantage de difficultés à mettre en œuvre des stratégies d'influence s'inscrivant sur le moyen terme, ainsi qu'à toucher durablement certaines de leurs cibles directes ou intermédiées.

Conscientes de ces handicaps, certaines d'entre elles, et plus particulièrement les branches françaises des ONGE internationales, ont récemment développé un arsenal d'outils, marqué par les techniques « anglo-saxonnes » de communication et de marketing. Cela, afin de consolider leur « capital sympathie » vis-à-vis de certains acteurs cibles de la société française, et de collecter d'avantage de fonds, consolidant ainsi leurs structures respectives.

On note également que les « obstacles structurels » précités sont accentués par le fait que le processus décisionnel français est culturellement plus imperméable aux ONG qu'en Grande-Bretagne et en Allemagne. On n'observe aucune passerelle professionnelle entre le milieu associatif et celui des décideurs, comme cela peut être le cas en Allemagne ou au Royaume-Uni. Au-delà de cette réticence culturelle à « associer l'associatif au processus décisionnel politique », les nombreux remaniements entre 2002-2005 ébranlant la sphère décisionnelle française ont certainement été un élément supplémentaire de complexité, empêchant les ONGE d'asseoir des relations stables ou de confiance avec certains de ces décideurs.

Toutefois, et enfin, bien que les ONGE du RAC-F jugent minimes leurs impacts sur le processus décisionnel international, elles estiment avoir réussi à devenir incontournables à leurs yeux.

Acteurs étatiques et non étatiques dans la politique climatique

*Une analyse comparée des acteurs et des expertises multiples dans les
processus décisionnels de la diplomatie climatique en France, en
Grande-Bretagne et en Allemagne*

LES ACTEURS SCIENTIFIQUES ET LES EXPERTS INDEPENDANTS (RINGO)

Marie Christine Kessler
Benoit Faraco
Raphaëlle Gauthier
Emmanuelle Mühlenhöver

RAPPORT FINAL
JANVIER 2008
*Programme Gestion et Impact
du Changement Climatique*
CONVENTION 0410C0031
ADEME / CNRS, CERSA

I. UN DEBAT FONDE SUR LA SCIENCE.....	7
1. LES FONDEMENTS SCIENTIFIQUES DE LA CCNUCC.....	7
2. LE ROLE DU GIEC DANS L'EMERGENCE DE LA CCNUCC.....	9
3. LA PARTICIPATION DES THINK TANKS DANS LE TRAVAIL DU GIEC EN GENERAL, ET DES EXPERTS ALLEMANDS, BRITANNIQUES ET FRANÇAIS EN PARTICULIER	12
II. LE RECOURS A L'EXPERTISE EXTERIEURE PAR LES ONG ENVIRONNEMENT (ONGE) ET LES DECIDEURS.....	17
1. UN INTERET RECIPROQUE ENTRE THINK TANKS ET ONG ENVIRONNEMENT	17
2. LE RECOURS DES POUVOIRS PUBLICS A L'EXPERTISE EXTERIEURE	23
2.1. <i>L'institutionnalisation d'un recours à l'expertise en Allemagne et en Grande- Bretagne</i>	23
2.1.1. <i>Les Think Tanks climatiques allemands : implication et rôles.....</i>	23
2.1.2. <i>Les Think Tanks climatiques britanniques : implication et rôles</i>	27
2.1.3. <i>Des cibles communes aux Think tanks anglo-saxons : les médias et les décideurs</i>	32
2.2. <i>L'exception française.....</i>	34
2.2.1. <i>La faiblesse structurelle et numéraire des Think Tanks français</i>	35
2.2.2. <i>Une méfiance culturelle des décideurs envers les sources extérieures</i>	37
III. CONCLUSIONS SUR LES THINK TANKS CLIMATIQUES.....	40

Faire une analyse comparée des acteurs et des expertises multiples dans les processus décisionnels de la diplomatie climatique en France, en Grande Bretagne et en Allemagne amène au constat suivant : à coté des acteurs traditionnels de la diplomatie, tels que les décideurs, les ONG Environnement et les industriels, s'impose une autre catégorie d'acteurs, non gouvernementale, celle des Think tanks, ou experts indépendants. A ce niveau, quelques éléments de définition s'imposent. La notion de think tank est en effet utilisée pour décrire des réalités très différentes. Le dictionnaire décrit le think-tank comme une organisation qui rassemble des experts fournissant des conseils ou des idées sur un problème politique ou économique donné. Cela rattache de fait la notion de think-tank à la question de la place de l'expertise dans nos sociétés. Ici, nous retiendrons donc cette définition simple du think-tank qui est celle d'institutions dont les structures de gouvernance sont relativement autonomes vis à vis du pouvoir politique, qui mobilise, produit des savoirs scientifiques, et qui est orienté politiquement. C'est cette définition, communément admise¹ par les chercheurs permet de différencier le think-tank de l'expert, qui lui peut appartenir à l'administration, au monde de la recherche, ou au monde de l'entreprise.

L'appréhension de la construction et du rôle des expertises dans l'élaboration d'une solution internationale sur le changement climatique soulève de nombreuses questions : quelles sont ces expertises? comment émergent-elles ? par qui sont-elles portées? Comment interfèrent-elles dans le processus décisionnel ? comment évoluent-elles dans le temps et l'espace en général, et durant la période 2000-2005 en particulier ?

De tels questionnements conduit rapidement à identifier la communauté scientifique comme un des acteurs-clé à la construction de cette diplomatie. En son sein, deux catégories d'acteurs sortent du lot : les scientifiques impliqués dans le Groupement Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC) et les Think tanks climatiques, experts non gouvernementaux. Ce premier constat vaut notamment dans les trois pays européens analysés dans cette étude.

Le GIEC, nous le verrons, sera « naturellement » reconnu comme organisme-ressource dans l'élaboration d'un régime international dont la raison d'être est d'appréhender un phénomène d'une extrême complexité : celle du changement climatique anthropique. Le

¹ McGann J. & Weaver, R. K, (2000) Think Tank & Civil Societies, catalysts for Ideas And Action, Transaction Publishers, London

rôle du GIEC sera d'alimenter les décideurs politiques, les renseignant sur la manière dont les activités humaines impactent les systèmes climatiques, et les solutions potentielles y remédiant.

Quant aux Think tanks climatiques, ils s'imposeront progressivement dans ce champ diplomatique, en diffusant le fruit de leurs travaux à travers des canaux institutionnels et/ou privés. Ils parviendront ainsi à contribuer à la construction dudit régime, mais d'une manière moins visible. En effet, cette catégorie d'acteurs non gouvernementaux se démarque des autres par le flou de sa définition. Polymorphes, les Think tanks climatiques présentent trois caractéristiques communes. Ils se distinguent de par leurs expertises sur les questions de politiques climatiques ; ils sont tous indépendants (ou affirment l'être) ; et sont sans but lucratif². Autrement dit, c'est la qualité de leur expertise qui les dissocie des autres catégories d'acteurs non gouvernementaux dans cette arène climatique.

L'éventail est large quand on essaie d'en dresser une typologie, ces dénommés « Think Tank » ayant des profils forts diversifiés. Ils peuvent être des organismes de recherche universitaire, des bureaux d'études à but non lucratif, des associations de professionnels, parfois même de simple individu. Les experts eux-mêmes sont généralement issus du milieu de l'énergie, de la prospective (notamment économiste et modélisateur), du développement (les rapports Nord/Sud) ou encore des milieux industriels. Quant au champ de leur expertise, il couvre à la fois les politiques climatiques internationales, européennes et nationales, en ce qui concerne les experts sondés dans les trois pays étudiés³.

Jusqu'à récemment, d'ailleurs, ces experts indépendants n'étaient pas officiellement reconnus comme collectif à part entière devant les institutions de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CNUCC). En conséquence de quoi, pour pouvoir participer à ces négociations onusiennes⁴, ils s'enregistraient sous l'égide d'autres collectifs (*constituency*) d'observateurs, celui des associations environnementales (ONGE),

² Voir également la manière dont ce groupe d'experts se définit, sur : http://www.ringos.net/#About_RINGOs

³ Dans le cadre de cette étude, dix-huit entretiens ont été menés auprès d'experts issus de quinze Think tanks allemands, britanniques et français. En Allemagne, les cinq organismes sondés présentent une grande diversité de profil : Deux sont des Instituts d'envergure européenne et internationale, le troisième est un centre universitaire de recherche, le quatrième un Institut public d'expertise scientifique et le dernier, une agence fédérale d'expertise (Öko-Institut; Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy); Institut für Klimafolgenforschung, PIK (Potsdam Institute for Climate Impact Research); WBGU Secretariat (German Advisory Council on Global change); Umweltbundesamt (Federal Environmental Agency Climate Change Division)). En Grande Bretagne, les cinq organismes interrogés comprennent deux Centres universitaires de recherche, deux Instituts spécialisés en relations internationales et une agence *sui generis* de conseil d'envergure internationale (Cambridge University of Economics; Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex ; Royal Institute of International Affairs, (Chatham House); International Institute for Environment and Development (IIED); E3G (Third Generation Environmentalism)). En France, les cinq Think tanks interrogés sont : un Centre universitaire de recherche, deux Instituts d'envergure internationale, un d'envergure nationale et une agence de conseil (CIRED (Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement) ; IDDRI (institut du développement durable et des relations internationales); IFRI (Institut français des relations internationales); Les cahiers de Global chance; Futur Facteur 4).

⁴ Voir la section « droit à participation des acteurs non-gouvernementaux », dans le chapitre ONGE.

ou celui des industriels (BINGOs)⁵. Ce n'est que depuis 2003⁶, et après l'examen mené par le Secrétariat permanent de la Convention-cadre⁷, que le nouveau statut de « *Research-oriented & Independent organizations* », dit RINGO, apparut dans le cadre de la CCNUCC.

A ce propos, il est intéressant de préciser que la procédure d'examen devant la CCNUCC s'appuie sur des critères, tels que celui d'évaluer si le groupe en question représente un « collectif » à part entière, ou encore, s'il a la capacité de diffuser des informations traitant de la CCNUCC à travers un canal spécifique d'acteurs⁸. Ainsi, la reconnaissance onusienne en 2003 des RINGOs comme catégorie d'observateur, distincte des traditionnelles ONG paraît symptomatique : elle consacre l'importance acquise du rôle des Think tanks dans cette diplomatie climatique.

Et en effet, de l'étude des témoignages des acteurs allemands, britanniques et français intervenants sur cette plateforme diplomatique ressort une évidence : ces acteurs, qu'ils soient gouvernementaux et non-gouvernementaux, font tous appels, sous diverses formes, à l'expertise indépendance. Autrement dit, les Think tanks climatiques sont devenus une catégorie d'acteurs incontournables dans la construction de la diplomatie climatique. Cette évidence semble toutefois connaître un bémol vis-à-vis des décideurs français.

Le recours à la science par les acteurs industriels étant étudié dans le chapitre des « acteurs corporatifs », le présent chapitre se borne à analyser les interactions entre la communauté scientifique (et les Think tanks en particulier), les ONG Environnement et les décideurs. Cela nous conduira à rechercher quelles en sont les implications dans l'élaboration même de la norme internationale climatique dans ces trois pays. Comment les Think tanks climatiques vont-ils interagir dans le processus décisionnel, en général, et sur la période 2000-2005 en particulier, afin d'optimiser leur chance de l'influencer ? Vont-ils développer des stratégies afin d'arriver à leurs fins ?

Selon que l'on se trouve en Allemagne, au Royaume-Uni ou en France, existent-ils des similitudes dans leur manière d'approcher le décideur ? Qu'est ce qui distingue les experts français de leurs homologues anglo-saxons ? Autant de questions auxquelles nous

⁵ A l'époque, les Think tanks (qui depuis se sont déclarés RINGOs) n'avaient d'autre choix que de s'enregistrer sous l'une de ces deux catégories d'ONG, puisque les deux autres « collectifs » d'observateurs non gouvernementaux reconnus auprès de la CCNUCC (administrations locales et autorités municipales (LGMA), et les populations autochtones (IPO)) ne correspondaient nullement à leurs profils.

⁶ Voir l'échange de lettres, entre fin 2002 et début 2003, entre le Secrétariat Exécutif de la CCNUCC, Joke Waller-Hunter (lettre, 2^{ème} page- http://www.ringos.net/Downloads/UNFCCC_Dec2002_2.pdf), et le Président du *RINGO steering committee* (http://www.ringos.net/Downloads/Letter_to_UNFCCC_Secretariat_Febr_2003.pdf).

⁷ La demande de créer un « collectif » d'observateurs, dédiés aux experts indépendants, fut faite par les Think tanks en 2002. Pour illustration, voir la Déclaration du Think Tank indien, le Tata Energy Research Institute (TERI), le 1^{er} novembre 2002 devant la 8^e CdP (New Delhi), au nom de ce qui deviendra un an plus tard, le collectif des RINGOs (voir : http://www.ringos.net/Downloads/RINGO_Statement_COP8.pdf). Pour plus d'information : <http://www.ringos.net>

⁸ En effet, comme le précise le Secrétariat dans sa note 4) de bas de page 3, de la Décision FCCC/SBI/2004/5 : « *On considère qu'un groupe d'organisations constitue un collectif lorsqu'il répond aux critères suivants: masse critique d'organisations membres; création d'un canal opérationnel (centre de liaison) pour assurer la communication avec le secrétariat; distribution de l'information aux membres; apport d'une contribution globale/coordonnée sur les questions à l'étude; et participation régulière des organisations membres aux sessions.* »

essayerons d'apporter un éclairage nouveau, en mettant l'accent sur le cycle de négociations d'entre 2000 et 2005.

I. Un débat fondé sur la Science

À la fin des années 1970, c'est suite à l'alerte donnée par la communauté scientifique sur les risques d'un changement climatique anthropique⁹, que la Société des nations a accepté le principe d'une réaction multilatérale.

Le changement climatique étant un phénomène environnemental mondial d'une rare complexité, vouloir l'appréhender requiert une approche scientifique et pluridisciplinaire. Ce premier constat s'imposa rapidement comme une évidence aux yeux des politiques impliqués sur ces questions environnementales. Aussi, est-il peu surprenant d'identifier un pilier « science », parmi les fondations du futur régime international sur le dérèglement climatique.

La présence d'un tel pilier aura de nombreuses incidences dans la conduite de la diplomatie climatique en général, et sur la période 2000-2005 en particulier.

Nous nous attarderons ici sur la manière dont la communauté scientifique s'est investie dans la diplomatie climatique et quel rôle elle y a joué : comment le Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC) s'est progressivement imposé sur la scène internationale ; et comment les Think tanks, ces experts non-gouvernementaux, ont, eux aussi, participé audit processus et dans quelle mesure.

1. Les fondements scientifiques de la CCNUCC

C'est l'observation scientifique, selon laquelle il existait de sérieux risques liés au changement climatique anthropique, qui justifia la référence au principe de précaution dans le texte même de la Convention Cadre sur le Climat (CCNUCC). Selon les principes énoncés à son article 3, le paragraphe 3 précise :

« Il incombe aux Parties de prendre des mesures de précaution pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et en limiter les effets néfastes. Quand il y a risque de perturbations graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour différer l'adoption de telles mesures, étant entendu que les politiques et mesures qu'appellent les

⁹ La première Conférence mondiale sur le climat de 1979 a pris la mesure du grave problème que posaient les changements climatiques. Cette réunion scientifique s'est interrogée sur la question de savoir comment les changements climatiques pourraient affecter les activités humaines. Elle a adopté une déclaration appelant tous les gouvernements du monde à « prévoir et prévenir les changements climatiques d'origine anthropique qui pourraient nuire au bien-être de l'humanité ». Elle a également approuvé un projet visant à créer un Programme climatologique mondial (PCM) sous la responsabilité conjointe de l'Organisation météorologique mondiale (OMM), du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et du Conseil international des unions scientifiques (CIUS), voir fiche 17, du « kit » du Secrétariat : *Changements climatiques, Fiches informatives*, PNUE et CCNUCC, octobre 2001.

changements climatiques requièrent un bon rapport coût-efficacité, de manière à garantir des avantages globaux au coût le plus bas possible. »

Ainsi, et par là même, la communauté internationale, en faisant sienne la constatation, selon laquelle il y a un risque de perturbations graves ou irréversibles, entérine son recours à la science comme source première à sa prise de conscience. Sans le recours à la science, aucun risque grave ou irréversible n'aurait été sérieusement constaté, bien que la portée de cette même « science » soit imparfaite.

L'autre principale conséquence à la référence au principe de précaution sera que la Société des nations devra parfaire sa réaction politique, en tenant compte des progrès à venir de cette « science nouvelle » sur les changements climatiques dus aux activités humaines. Ainsi, dès 1992, les Etats signataires à la Convention se sont engagés à rester attentifs à l'amélioration de la connaissance climatique, science jeune et en perpétuelle évolution, pour apprécier l'étendue des enjeux sous-jacents au phénomène et y répondre. Dans le préambule de la Convention, les Etats Parties reconnaissent à ce titre :

« (...) que les mesures permettant de comprendre les changements climatiques et d'y faire face auront une efficacité pour l'environnement et une efficacité sociale et économique maximales si elles se fondent sur les considérations scientifiques, techniques et économiques appropriées et si elles sont constamment réévaluées à la lumière des nouveaux progrès réalisés dans ces domaines. »¹⁰

De même, se référant à la pertinence des engagements pris au titre de la Convention, son article 4.2.d stipule que :

« La Conférence des Parties, à sa première session, examinera les alinéas a) et b) pour voir s'ils sont adéquats. Elle le fera à la lumière des données scientifiques et évaluations les plus sûres concernant les changements climatiques et leur impact, ainsi que des données techniques, sociales et économiques pertinentes. »¹¹

On retrouvera le même esprit à la lecture des dispositions de l'article 9.1 du Protocole de Kyoto, qui prévoit que :

« La Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Protocole examine périodiquement ledit Protocole à la lumière des données scientifiques et des évaluations les plus sûres concernant les changements climatiques et leur impact ainsi que des données techniques, sociales et

¹⁰ Nous soulignons.

¹¹ Nous soulignons.

économiques pertinentes. Ces examens sont coordonnés avec les examens pertinents prévus dans la Convention, en particulier ceux qui sont exigés à l'alinéa d) du paragraphe 2 de l'article 4 (...). Sur la base de ces examens, la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Protocole prend les mesures voulues »¹²

Ainsi les deux traités, textes fondateurs de cette diplomatie environnementale, prévoient la nécessité de prendre en compte les dernières données scientifiques afin de réajuster les « moyens » de lutte contre le changement climatique. On assiste par là à l'établissement d'une obligation « molle »¹³ à prendre des décisions internationales en se référant aux meilleures connaissances scientifiques disponibles et à la nécessité de les réviser de manière régulière.

2. Le rôle du GIEC dans l'émergence de la CCNUCC

Dans les années 1980, une série de conférences environnementales sur le Changement climatique eut lieu, composées de représentants gouvernementaux et de scientifiques. L'apparition croissante d'éléments de preuves scientifiques, révélant un réchauffement planétaire et le possible impact des activités humaines sur ce phénomène, appelait une réponse politique internationale¹⁴.

Pour réponse, l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) décidèrent de créer en 1988 le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC ou *IPCC* en anglais).

Ces deux institutions intergouvernementales établirent le GIEC pour fournir des conseils scientifiques indépendants sur la question complexe du changement climatique.

Son rôle¹⁵ est de recenser dans des rapports toutes informations scientifiques pertinentes et disponibles relatives aux changements climatiques et à ses impacts, afin de formuler des réponses stratégiques réalistes.

Pour ce faire, ce groupe intergouvernemental est composé d'un réseau international de quelques milliers d'experts, toutes disciplines confondues, subdivisé en trois groupes de travail thématiques:

¹² Nous soulignons.

¹³ Ou « soft law »

¹⁴ Secrétariat permanent de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques, *Changements climatiques, Fiches informatives*, PNUE et CCNUCC, octobre 2001. Et aussi, *Les éléments scientifiques, Résumé à l'intention des décideurs*, contribution du Groupe de travail I au 3e rapport du GIEC, 2001. www.ipcc.ch

¹⁵ <http://www.ipcc.ch/about/about.htm>, et voir aussi la brochure du GIEC, *16 Years of Scientific Assessment in Support of the Climate Convention*, GIEC/PNUE/OMM, Décembre 2004.

- le Groupe de Travail I (GT 1) traite du fonctionnement physique et chimique du climat et des variations climatiques passées, présentes et à venir.
- le Groupe de Travail II (GT 2) traite de la sensibilité, de la vulnérabilité et de la capacité d'adaptation des systèmes naturels et humains face aux risques du changement climatique.
- le Groupe de Travail III (GT 3) traite des différentes manières et mesures possibles de réduire les émissions anthropiques.

De prime abord, le GIEC sera explicitement reconnu comme une des principales instances ressources au titre de la Convention¹⁶. Les Etats Parties à la Convention ou au Protocole de Kyoto feront régulièrement référence ou appel au travail scientifique du GIEC pour définir plus en avant certaines modalités d'application des traités précités¹⁷

De même, lorsque l'on se penche sur l'histoire de la construction même du régime de la CCNUCC, on constate une corrélation frappante entre les dates de publication des rapports du GIEC et les avancées politiques. Il existe une coïncidence temporelle pour l'instant systématique entre les dates de publications des trois Rapports d'évaluation du GIEC et le déblocage politique sur la scène internationale, déblocage qui permettra l'adoption de décisions constitutives ou/et cruciales pour le renforcement d'une lutte internationale contre le réchauffement climatique.

En effet, le 1^{er} Rapport du GIEC (1990) sert de base pour négocier le texte même de la Convention-Cadre¹⁸. Les conclusions du 2^e rapport (1995) servent de référence au travail du Groupe *Ad-hoc* du Mandat de Berlin (institué cette même année)¹⁹, qui rédigea la

¹⁶ Voir l'article 21.2 qui stipule que : « *Le chef du secrétariat provisoire (...) collaborera étroitement avec le Groupe intergouvernemental d'experts pour l'étude du changement climatique, de manière que celui-ci puisse répondre aux besoins d'avis scientifiques et techniques objectifs* ».

¹⁷ Au titre de la Convention, voir notamment les méthodes qui seront utilisées pour réaliser les inventaires nationaux des émissions anthropiques des GES et le recours aux méthodologies d'estimation agréées par le GIEC, qui furent approuvées par la 3^e CdP (Kyoto). Au titre du Protocole de Kyoto, à côté de son article 5.1, voir les Accords de Marrakech et la reconnaissance explicite des conseils scientifiques issus des rapports du GIEC ou de ses rapports spéciaux (www.ipcc.ch/pub/reports.htm), pour travailler sur les méthodologies de comptabilisation des émissions de GES issues des puits de carbone, de l'aviation, mais aussi, et plus globalement, sur les inventaires annuels d'émissions et leurs ajustements ; ou encore, plus récemment, sur le piégeage et stockage géologique du carbone (*Carbon Capture & Storage*) dans le cadre du Mécanisme pour un développement propre (article 12 du Protocole).

¹⁸ Voir le Préambule de la Convention et la reconnaissance de l'utilité du travail réalisé par le GIEC, via une périphrase faisant référence aux deux organisations internationales fondatrices de ce Groupe d'experts : « *Conscientes des utiles travaux d'analyse menés par nombre d'Etats sur les changements climatiques et des contributions importantes apportées par l'Organisation météorologique mondiale, le Programme des Nations Unies pour l'environnement et d'autres organes, organisations et organismes des Nations Unies (...), ainsi que par d'autres organismes internationaux et intergouvernementaux, à l'échange des résultats de la recherche scientifique et à la coordination de la recherche* » ; et aussi les Avant-propos de la brochure du GIEC, *16 Years of Scientific Assessment in Support of the Climate Convention*, GIEC/PNUC/OMM, Décembre 2004.

¹⁹ Voir le Mandat de Berlin, décision 1/CP1 : « *La Conférence des Parties, à sa première session, ayant examiné les alinéas a) et b) du paragraphe 2 de l'article 4 de la Convention-cadre [...], et ayant conclu qu'ils n'étaient pas adéquats, décide de mettre en oeuvre un plan de manière à pouvoir prendre des mesures appropriées pour la période située au-delà de l'an 2000, s'agissant notamment de renforcer les engagements pris [...], grâce à l'adoption d'un protocole ou d'un autre instrument juridique : [...] 3. On mettra le plan en oeuvre à la lumière des données scientifiques les plus sûres et de l'évaluation des changements climatiques et de leurs effets, ainsi que des données techniques, sociales et économiques pertinentes, y compris*

base du texte du Protocole de Kyoto. Plus encore, il fallut attendre la publication du 3e rapport du GIEC, début 2001, pour débloquent le processus décisionnel multilatéral quant à la définition des modalités d'application du Protocole à COP6bis (Bonn, juin 2001).

L'autre conséquence, marquante, est l'impact des rapports du GIEC sur la perception commune de la majorité des décideurs sur le changement climatique. Depuis 2001 et grâce au 3e rapport du GIEC, le fait d'attribuer aux activités humaines une influence certaine sur l'évolution du climat est accepté, alors que cette influence n'était que potentielle en 1990.

Une des principales raisons de l'incidence des rapports du GIEC sur le processus décisionnel de lutte contre les changements climatiques est due à la procédure d'adoption de ces rapports²⁰. Cette dernière est méthodique et implique largement les experts étatiques via son système de revue. La procédure suivie engendre une participation active des experts gouvernementaux, et ce, jusqu'à son adoption. Comme le remarque Michel Petit :

*« Ses rapports sont approuvés par des assemblées plénières où sont représentés tous les Etats membres de l'ONU. Ses rapports sont approuvés à l'unanimité des pays. Le résultat fait l'objet d'un consensus. »*²¹

L'avantage d'une telle procédure est qu'elle permet aux experts institutionnels de s'approprier les conclusions de ces rapports. Cette procédure est pédagogique, se traduisant par un renforcement de capacités vis-à-vis des experts étatiques et de leurs décideurs.

Les limites de cette procédure est qu'elle permet aussi aux Etats d'interférer dans ce qui sera publié ou pas. Comme le travail de recensement scientifique du GIEC est étroitement encadré par le mandat et le plan de travail décidés en Assemblée Plénière, par les représentants des Etats, certaines conclusions ne seront pas publiées. Autrement dit, la censure politique interviendra non pas en déformant l'information scientifique, mais en omettant de la traiter. Ces représentants étatiques s'entendent sur le champ d'application des rapports des trois groupes de travail, donnent des indications quant au choix des auteurs et, par la suite, acceptent le contenu de ces rapports et approuvent les résumés à l'intention des décideurs.

celles qui figurent dans les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. On tirera aussi parti des autres connaissances spécialisées disponibles », document FCCC/CP/1995/7/Add.1, 2 juin 1995.

²⁰ Voir *Procedures for the preparation, review, acceptance, adoption approval and publication of IPCC Reports, Adopted at the Fifteenth Session (San Jose, 15- 18 April 1999) amended at the Twentieth Session (Paris, 19-21 February 2003) and Twenty-first Session (Vienna, 3 and 6-7 November 2003), Appendix A to the Principles Governing IPCC Work.*

²¹ Source : *L'intégralité du débat avec Michel Petit, spécialiste de l'effet de serre, LEMONDE.FR, 30.07.2003*

En outre, comme le souligne M. Petit, les conclusions des rapports n'ont pas force de loi. Elles n'imposent pas aux hommes politiques de tirer certaines conclusions, qui se traduiraient dans une prise de décision ultérieure. À la question de savoir si les rapports du GIEC sont réellement utilisés pour la prise des décisions politiques en matière de politique environnementale, ce dernier répond :

« Oui, personne ne les met en doute. Ils soulignent un certain nombre de dangers possibles du réchauffement climatique pour les réduire, mais ils ne sont pas prescriptibles. C'est une question d'interprétation des rapports. »²²

Dans cette dynamique du recours à la science comme un des piliers de la construction de la diplomatie climatique, et à côté du GIEC, la question se pose de savoir si la communauté des experts non-gouvernementaux, les fameux « Think tank », a pu y participer, et si oui, comment.

3. La participation des Think tanks dans le travail du GIEC en général, et des experts allemands, britanniques et français en particulier

L'étude du processus institutionnel d'élaboration des rapports du GIEC permet d'identifier quelques cas d'ouverture aux Think tanks. Ces derniers peuvent participer au travail du GIEC, voire l'influencer, grâce à deux moyens : passif (via le recensement de leurs travaux de recherche comme référence bibliographique dans les Rapports du GIEC), et/ou actif (via leur participation à l'élaboration même de ces Rapports).

Les Think tanks au profil « académique » ont d'abord la possibilité d'être cités dans la bibliographie des travaux du GIEC, du fait de la pertinence scientifique de leur recherche sur les thèmes couverts par les Rapports successifs de ce panel intergouvernemental d'experts. Cette entrée est logique et va de soi.

Certains experts sondés précisent à ce propos qu'ils tiennent dorénavant compte du calendrier officiel d'élaboration des Rapports d'évaluation du GIEC afin de s'assurer que leur littérature scientifique ait une chance d'être répertoriée parmi le recensement bibliographique effectué par les auteurs principaux (*Lead authors*)²³. Autrement dit, ces Think tanks adoptent une attitude proactive en anticipant et calant la finalisation de leurs travaux de recherche pour que ces derniers soient « éligibles » au regard du GIEC.

²² Source : *L'intégralité du débat avec Michel Petit, spécialiste de l'effet de serre*, LEMONDE.FR, 30.07.2003

²³ Les « auteurs principaux » sont responsables de la production de sections déterminées de ces rapports. Ils ont essentiellement pour tâche de faire la synthèse des meilleures informations scientifiques, techniques et socioéconomiques figurant dans des publications dont la valeur scientifique est reconnue et qui sont disponibles à l'échelle internationale. Voir la brochure du GIEC, *Composition et mode de fonctionnement du GIEC*, <http://www.ipcc.ch/about/faq/IPCC%20Who%20is%20who%20F.pdf>

En parallèle, ces experts non-gouvernementaux peuvent intervenir directement dans l'élaboration même des rapports confiés au GIEC, au titre de deux dispositions procédurales. La première disposition couvre la phase rédactionnelle, tandis que la seconde intervient au stade de l'adoption des textes préparatoires desdits rapports, qui seront ensuite soumis au vote politique. Ainsi, les experts qui jouissent de la reconnaissance de leurs gouvernements pourront faire partie du processus officiel de rédaction des rapports du GIEC, en qualité d'auteurs principaux (*Lead authors*)²⁴. Ceux qui bénéficient d'une moindre légitimité aux yeux de leurs décideurs pourront, quant à eux, participer audit processus à titre individuel, en tant qu'examineurs extérieurs (*reviewers*), tel que précisé dans la procédure d'adoption des textes préparatoires des travaux du GIEC. La procédure devant le GIEC prévoit que :

« *des spécialistes peuvent également être invités à contribuer au processus piloté par le GIEC en participant à des réunions d'experts et à des ateliers* »²⁵.

Cette mesure ouvre ainsi la procédure d'élaboration des rapports du GIEC à d'autres experts que ceux officiellement soutenus par leurs gouvernements, à la condition qu'ils soient jugés *intuitu personae* suffisamment compétents par leurs pairs.

Les cas précités d'ouverture procédurale ont par là même permis à de nombreux experts indépendants (dont ceux originaires d'Allemagne, du Royaume-Uni, et à moindre mesure, de France) de participer aux travaux scientifiques de ce panel intergouvernemental d'experts.

Après analyse du degré de participation des Think tanks interrogés sur le sujet, on constate des différences d'implication des experts britanniques (1er) et allemands (2ème) par rapport aux français, dans la procédure d'élaboration des fameux rapports.

²⁴ Ces derniers sont en effet choisis par les Bureaux des trois groupes de travail du GIEC parmi les candidats présentés par les gouvernements.

²⁵ Voir la brochure du GIEC, *Composition et mode de fonctionnement du GIEC*, <http://www.ipcc.ch/about/faq/IPCC%20Who%20is%20who%20F.pdf>

Échantillon des Think Tanks interrogés / pays	Nombre de personnes interrogées	3è rapport du GIEC (2001)		4è Rapport du GIEC (2007) (En septembre 2006)	
		Auteurs principaux	Examinateurs	Auteurs principaux (liste publique)	Examinateurs (confidentiel)
Royaume-Uni	5 pers. de 5 Think tanks	1 pers. en GT2 2 pers. en GT3	1 pers. en GT2	1 pers. en GT3 2 pers. en GT2	2 pers. en GT2
	<i>S/Total</i>	<i>(3 pers.)</i>	<i>(1 pers.)</i>	<i>(3 pers.)</i>	<i>(2 pers.)</i>
	Total	3è rapport du GIEC : 4 pers.		4è rapport du GIEC : 5 pers.	
Allemagne	8 pers. de 5 Think tanks	0 pers.	0 pers.	1 pers. en GT3	1 pers. en GT2 2 pers. en GT3
	<i>S/Total</i>	<i>(0 pers.)</i>	<i>(0 pers.)</i>	<i>(1 pers.)</i>	<i>(3 pers.)</i>
	Total	3è rapport du GIEC : 0 pers.		4è rapport du GIEC : 4 pers.	
France	5 pers. de 5 Think tanks	1 pers. en GT3	0 pers.	1 pers. en GT3	0 pers.
	<i>S/Total</i>	<i>(1 pers.)</i>	<i>(0 pers.)</i>	<i>(1 pers.)</i>	<i>(0 pers.)</i>
	Total	3è rapport du GIEC : 1 pers.		4è rapport du GIEC : 1 pers.	

Entre le 3^e et 4^e Rapport du GIEC, le nombre d'experts britanniques et allemands impliqués, tous statuts confondus, a augmenté ; ce qui n'est pas le cas chez les français. En outre, les experts britanniques se distinguent des deux autres nationalités sur un point : ils bénéficient d'une confiance vis-à-vis de leurs décideurs qui s'inscrit sur la durée. Nommés « auteurs principaux » dès le 3^e Rapport (fin des années 1990), ils se voient confirmés dans leur fonction pour le rapport suivant (4^e Rapport).

Les témoignages des experts anglais et allemands laissent également découvrir que certains d'entre eux cumulent les rôles au cours de l'élaboration d'un rapport d'évaluation du GIEC. Quelques experts sont « examinateurs » dans deux Groupes de Travail du GIEC, ou encore, sont « auteur principal » dans un Groupe et « examinateur » dans l'autre. Cette participation à double titre leur permet de dépasser les découpages académiques effectués conformément au mandat de travail du GIEC, et ainsi, d'étendre leur sphère d'influence.

Cette dernière observation est toutefois à nuancer : bien que le travail du GIEC soit scientifiquement très rigoureux (la revue par les pairs est un point cardinal au recensement de la littérature référencée), il n'est resté pas moins politiquement encadré. La marge de manœuvre des « auteurs principaux » est cantonnée à ce qui a été décidé dans un « plan de travail » adopté en Assemblée Plénière (où votent les représentants de gouvernement). Autrement dit, la zone d'influence de ces experts non-gouvernementaux ne s'étendra pas au-delà des « frontières académiques » dessinées en amont par les politiques. En revanche, ces derniers gagneront en compréhension sur la manière dont travaillent leurs décideurs, les côtoyant plus régulièrement²⁶.

De plus, la participation de ces experts aux travaux du GIEC, par nature pluridisciplinaire et multilatéral (des scientifiques du monde entier œuvrant ensemble), va renforcer leur capacité dans deux domaines : celui de la science (ces experts vont être conduits à lire et connaître les thèses de leurs collègues étrangers) et celui du réseau humain (puisqu'en travaillant ensemble, ces experts vont apprendre à se connaître). Par conséquent, les Think tanks impliqués dans cet exercice de coopération académique vont consolider non seulement leur savoir scientifique et leur réseau de connaissances (parmi lesquelles se trouvent quelques ONGE et industriels), mais aussi leur capacité à aborder les décideurs publics.

Enfin, un dernier élément émerge suite à l'analyse de l'implication des Think tanks interrogés dans le domaine de la politique internationale relative au Changement climatique : elle se concentre sur les deux groupes de travail du GIEC, les GT 2 et 3, qui traitent respectivement des questions d'impacts et d'adaptation aux changements climatiques et des mesures de réduction/atténuation (mitigation). Ces experts n'interviennent pas dans le 1^{er} Groupe de Travail (GT1). Ce dernier constat permet par là même d'identifier leurs sphères d'influence vis-à-vis de la diplomatie du Changement climatique.

Ce « cantonnement scientifique » s'explique par la spécificité des profils des Think tanks impliqués: ces derniers, quelques soient leur nationalité, n'excellent pas dans les

²⁶ Cette hypothèse est d'ailleurs consolidée par de nombreux témoignages de Think tanks anglais et allemands, qui semblent plutôt avertis de la manière dont travaillent leurs décideurs politiques, et de leurs limites.

domaines couverts par le GT1. En effet, le GT1 recourt à des disciplines dites de « Science dure » (telles que la modélisation, la météorologie, la climatologie, la chimie, etc.) qui sont généralement un monopole de fait de la Recherche nationale (compte tenu des moyens techniques et montant des investissements nécessaires à leur exploration/évolution), alors que les Think tanks sont plutôt des experts en Sciences humaines (économie, sociologie, politologie, etc.) et/ou de prospective.

II. Le recours à l'expertise extérieure par les ONG Environnement (ONGE) et les décideurs

D'une manière générale, les experts sondés dans les trois pays européens révèlent avoir entretenu, entre 2000-2005, des relations riches en interaction avec les ONG Environnement (ONGE) et/ou leurs décideurs. Qu'en est-il exactement ?

1. Un intérêt réciproque entre Think Tanks et ONG Environnement

Comme le changement climatique dû aux activités humaines est un phénomène dont les conséquences sur la société sont complexes et multiples, il est peu étonnant de découvrir, à travers l'étude de « documents » produits par les ONGE, que celles-ci ont rapidement fait appel à l'expertise extérieure pour appréhender le problème. Cette expertise fut trouvée en puisant soit dans les Rapports successifs du GIEC²⁷, soit dans le travail réalisé par des Think tanks. C'est ainsi que, sous diverses formes, des relations privilégiées se sont instaurées entre cette dernière catégorie d'experts et ces ONG.

De prime abord, on remarque que les travaux de Think tanks sont une source régulière d'information, voire d'inspiration ou d'appui, pour les ONGE lors de l'élaboration de leurs positionnements²⁸. Ces travaux alimentent donc la réflexion des ONGE.

Ensuite, on constate que de nombreuses associations climatiques commanditent des rapports à ces instituts de recherche, afin d'enrichir et de consolider leurs analyses et leurs revendications. Elles sont donc devenues leurs clientes²⁹. Toutefois, une nuance à cela :

²⁷ Voir, pour illustration, l'un des premiers rapports de Greenpeace International sur les impacts du réchauffement, dans la région arctique, et la référence aux conclusions du 2^e Rapport du GIEC (GT1), ainsi qu'à de nombreux travaux universitaires sur les impacts: *Answers from the Ice Edge, The consequences of climate change on life in the Bering and Chukchi seas*, Margie Ann Gibson, Sallie B Schullinger, Juin 1998, pp 30-32, <http://www.greenpeace.org/international/press/reports/testimonies98>; ou la réaction de FoE Japon du 20 mars 2002, suite à la révision du programme national japonais sur le Changement climatique, qui évoque les conclusions du 3^e Rapport du GIEC, *The Govt's New Climate Policy Lacks Mid-Term Prospect and Public Participation*, http://www.climnet.org/EUenergy/ratification/020319_foejapan.pdf, ou encore, le discours donné par le Directeur général du WWF international, Dr. Claude Martin en septembre 2003, qui s'appuie sur le 3^e Rapport du GIEC, devant le World Parks Congress (WPC), *Preparing for a changing world: climate change and protected areas*, http://www.panda.org/news_facts/newsroom/index.cfm?uNewsID=8702.

²⁸ On pense ici aux nombreuses références bibliographiques universitaires ou d'experts qui sont citées dans les documents produits par les ONGE (positionnements, communiqués de presse). Par exemple, voir le positionnement de Greenpeace International sur les gaz fluorés, édité en février 2000, où on trouve de nombreuses références bibliographiques des travaux de Think tanks allemands (Centre for International and European Environmental Research) ou néerlandais (RIVM) (*How to limite HFC/PFC/SF6 emissions? Eliminate Them, A Greenpeace Position Paper*, John Maté, Greenpeace International Greenfreeze Project Coordinator, février 2000) ; ou, dans un communiqué de FoE Royaume-Uni sur la politique énergétique du gouvernement Blair datant du 7 mars 2002, voir le renvoi fait aux conclusions du 22^e Rapport de la RCEP, *Nukes not needed to tackle climate change*, http://www.foe.co.uk/resource/press_releases/20020307140040.html; ou enfin, voir le papier de positionnement du WWF International sur la bioénergie, de juillet 2004, se référant à une étude réalisée en 2003, par l'Imperial London College et E4tech Consulting, <http://assets.panda.org/downloads/wwfpositionpaperonbioenergyjuly2004.pdf>

²⁹ On découvre ainsi, parmi la liste des clients du Öko Institute (http://www.oeko-institut.org/partners_clients/clients/dok/200.php) des ONG telles que le BUND (FoE Allemagne), ou Greenpeace International et Suisse. De même, le WWF est souvent présenté comme commanditaire de rapports de recherche élaborés par des Think

toutes les ONG n'ont pas les moyens financiers de s'offrir ce type de prestation. Ce sont surtout les ONGE internationales qui initient et signent de tels contrats. Dans les trois pays qui nous intéressent, cette pratique contractuelle est notable surtout en Allemagne³⁰ et au Royaume-Uni³¹.

Mais le lien qui unit les associations environnementales et les Think Tanks n'est pas uniquement « commercial », loin s'en faut. La nature de leurs relations est bien plus complexe et interactive.

D'abord, les Think Tanks ne s'en cachent pas : Les ONGE font partie de leurs cibles, au même titre que les décideurs, lors de la dissémination des résultats de leurs analyses. Selon les dires des Think Tanks interrogés en Allemagne, au Royaume-Uni, et même en France (malgré le peu d'acteurs), tous évoquent des relations plus ou moins formelles avec ces ONGE. Ces échanges auront lieu autour d'un repas informel, ou encore lors d'une conférence de presse ou d'un séminaire organisés pour la publication d'une nouvelle étude ou d'un rapport.

De plus, et même quand les Think Tanks n'ont pas de « politique d'approche » spécifique vis-à-vis des associations d'environnement, ils s'arrangent pour que le fruit de leurs recherches soit libre d'accès³² (via une publication sur leur site Internet, par exemple) afin que ce travail soit visible par le « large public » (ONGE inclus).

Une des illustrations récentes de cette dynamique, riche en interactions entre les deux milieux est celle qui a donné lieu au positionnement du CAN International³³ sur la

tank, et ce, les années 1990 (par exemple, *Policies and measures to reduce CO2 emissions by efficiency and renewables; a preliminary survey for the period to 2005*, Blok, K., D. van Vuuren, A. van Wijk and L. Hein, Dept. of Science, Technology and Society, Utrecht University, 1996; ou plus récemment, le rapport d'Ecofys, *Types of future commitments under the UNFCCC and the Kyoto Protocol post 2012*, Briefing paper, N. Höhne, E. Lahme, Ecofys energy & environment, Cologne, Germany, Published by WWF, 20 September 2005, <http://assets.panda.org/downloads/ecofyspost2012targets20sept05.pdf>.

³⁰ Voir le livre publié en 2003 par le Wuppertal Institute, réalisé pour le compte des ONG allemandes (Attac, le BUND et Greenpeace) : *Die Umwelt in der Globalisierungsfalle*, Walden Bello, Nicola Bullard, Wolfgang Sachs, Vandana Shiva, 2003, Wuppertal Institute für Klima, Umwelt, Energie. Voir, dernièrement, le rapport réalisé pour le WWF Allemagne par Öko-Institut en novembre 2005, *The environmental effectiveness and economic efficiency of the European Union Emissions Trading Scheme: Structural aspects of allocation*, http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/pdf_misc-alt/klima/2005_11_08_full_final_koinstitut.pdf.

³¹ Voir, par exemple, le rapport réalisé par le Tyndall Centre for Climate Change Research, pour le compte de FoE UK, en mai 2005, *Growth scenarios for EU and UK aviation, Contradictions with Climate policy*, mai 2005 (http://www.foe.co.uk/resource/reports/aviation_tyndall_summary.pdf). Voir aussi la liste des rapports du WWF Royaume-Uni publiés entre 1999-2006 (<http://www.wwf.org.uk/researcher/issues/climatechange/0000000014.asp>), ou encore, voir les références de contributions personnelles de scientifiques (pp.70-71), telles que celles de Jonathan Kohler, du Cambridge School of Applied Economics, pour la rédaction du Rapport (2005) de Greenpeace UK, *Decentralising power: An energy revolution for the 21st century* (<http://www.greenpeace.org.uk/MultimediaFiles/Live/FullReport/7154.pdf>).

³² Sauf dans le cas, évident, où certaines de leurs études sont confidentielles, leurs commanditaires (pouvoirs publics, ONG ou entreprises) ayant clairement exprimé un souhait de non-divulgaration.

³³ Pour en savoir sur le CAN International, voir le chapitre relatif aux Organisations Non Gouvernementales Environnement (ONGE).

définition du seuil de dangerosité mentionné à l'article 2 de la Convention et son « *objectif ultime* »³⁴.

À l'origine de l'identification de ce « seuil », trois rapports spéciaux du WBGU (*German Advisory Council on Global change*) de 1995, 1997 et de 2003. Le premier s'intitule : « *Scenario for the Derivation of global CO2 reduction targets and implementation strategies* » (1995)³⁵. Ce rapport adopta une approche scientifique qui aura un grand impact sur la manière d'aborder la question dudit seuil : celui de la « *fenêtre de température tolérable* », couplée à un second principe, celui de « *l'évitement d'un coût excessif pour la société* ». Aux pages 7 et 8 de ce rapport, on peut ainsi lire :

« Afin d'arriver à une estimation approximative mais raisonnable des possibles impacts du Changement climatique, malgré la grande complexité des mécanismes impliqués, le Conseil [du WBGU] applique les principes de :

- *préservation de la Création*
- *prévention contre des coûts excessifs.*

(...) Le premier principe, la préservation de la Création dans sa présente forme, est présenté dans ce scénario sous la forme d'une fenêtre de « température tolérable. (...)

Le second principe, la prévention contre des coûts excessifs, est un simple indicateur économique. Les économistes présument que de sévères bouleversements économiques et sociaux s'ensuivraient probablement, si les coûts de l'adaptation au changement climatique, comprenant les coûts de réparation de dommages des impacts, étaient de l'ordre de 3-5% du Produit mondial Brut (PMB).

(...) Si ces événements sont aussi inclus, Il y a de bonne raison de présumer qu'avec un changement de température de 0.2 ° C par décennie, l'extrême limite des coûts de l'adaptation, à la hauteur de 5% du PMB, serait atteinte. »³⁶

Cette approche l'amène à conclure plus précisément deux ans plus tard (1997):

³⁴ L'article 2 stipule : « *L'objectif ultime de la présente Convention et de tous instruments juridiques connexes que la Conférence des Parties pourrait adopter est de stabiliser [...] 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.* »

³⁵ *Scenario for the Derivation of global CO2 reduction targets and implementation strategies*, German Advisory Council on Global Change (WBGU), Berlin 1995, http://www.wbgu.de/wbgu_sn1995_engl.pdf

³⁶ Nous soulignons. Traduction non officielle de : « *In order to arrive at an approximate but sound assessment of the possible impacts of climate change, despite the highly complex mechanisms involved, the Council applies the principles of :*

- *Preservation of Creation*

- *Prevention of excessive costs.*

(...)The first principle, preservation of Creation in its present form, is presented within this scenario in the form of a tolerable "temperature window". [...]

The second principle, the prevention of excessive costs, is defined in terms of a simple economic indicator. Economists assume that severe social and economic disruptions would likely ensue if the costs of adapting to climate change, including the costs of repairing impact damages, were in the order of 3-5% of Gross Global Product (GGP). (...)If these events are also included, there is good reason to assume that with a temperature change of 0.2 °C per decade the upper limit for adaptation costs of 5% of GGP would be reached. »

« Le réchauffement de plus de 2°C (par rapport à la valeur préindustrielle) et/ou un taux de réchauffement de plus de 0.2°C par décennie constitue des changements climatiques qui sont absolument intolérable. »³⁷

Fin 2002, lors de la 8^e CdP de New Delhi, le CAN International a adopté son positionnement sur le seuil de dangerosité : ce seuil ne devait pas excéder les 2°C de réchauffement par rapport à la période préindustrielle³⁸. En d'autres termes, le réseau mondial des ONGE « Climat » faisait siennes les préconisations scientifiques de ce Conseil.

À peine un an plus tard (fin 2003), le nouveau Rapport spécial du WBGU intitulé *Climate Protection Strategies for the 21st Century: Kyoto and beyond*³⁹ préconisait encore plus fermement de ne pas dépasser les 2°C de réchauffement global par rapport à la période préindustrielle. Dans ses conclusions (p.21), le WBGU affirme :

« Le Conseil [du WBGU] relève que ses vues exposées dans des rapports précédents confirmèrent que, globalement agrégé, le danger commence avec une augmentation mondiale de température de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels (WBGU, 1995, 1997). Secondement, le taux moyen de réchauffement sur le long terme ne devrait pas excéder les 0.2°C par décennie. »⁴⁰

Or, l'équipe rédactionnelle de ce rapport salue, dans ses « Remerciements », l'importance de contributions d'autres membres de la communauté scientifique, parmi lesquels figure un expert, membre de Greenpeace International⁴¹.

Cet exemple permet de donner toute l'amplitude de la nature « multi facettes » des dynamiques pouvant exister entre les Think Tanks et les ONGE. Ces interactions ne se caractérisent pas seulement par des va-et-vient d'idées entre acteurs, mais évoluent qualitativement dans le temps. Elles peuvent conduire à la création de passerelles professionnelles, à travers lesquelles des « activistes environnementaux » se trouvent à travailler pour le compte de Think Tanks. Bien que peu courantes, de telles passerelles

³⁷ Nous soulignons. Traduction non officielle de : « *Warming of more than 2°C (relative to the pre-industrial value) and/or a warming rate of more than 0.2°C per decade constitute climate changes that are absolutely intolerable.* ». Extrait tiré de *Targets for Climate Protection, 1997 : A Study for the Third Conference of the Parties to the Framework Convention on Climate Change in Kyoto*, German Advisory Council on Global Change (WBGU), September 1997, p.13

³⁸ *Preventing dangerous climate change*, octobre 2002 ; papier de positionnement sur l'adéquation des engagements, CAN International, adopté à New Delhi, CdP8 : www.climate-network.org/docs/CAN-adequacy30102002.pdf

³⁹ *Climate Protection Strategies for the 21st Century: Kyoto and beyond*, Special Report, German Advisory Council on Global Change, Berlin, November 2003, http://www.wbgu.de/wbgu_sn2003_engl.html

⁴⁰ Nous soulignons. Traduction non officielle de : « *the Council [of the WBGU] finds its view set out in previous reports confirmed that, globally aggregated, danger begins at 2°C global mean temperature rise relative to pre-industrial levels (WBGU, 1995, 1997). Secondly, the long-term average rate of global warming should not exceed 0.2°C per decade.* »

⁴¹ Hare William (visiting scientist) (2003): *Assessment of knowledge on impacts of Climate Change- contribution to the specification of Art.2 of the UNFCCC : Impacts on Ecosystems, Food production, Water and Socio-Economic system*, Potsdam Institute for Climate Impact Research, Potsdam, http://www.wbgu.de/wbgu_sn2003_ex01.pdf. Concernant ladite contribution de Hare William, on notera que ce dernier fait lui-même un renvoi, dans sa bibliographie, au Rapport Spécial de 1995 du WBGU.

existent surtout chez les ONGE qui ont développé d'elles-mêmes une forte compétence scientifique. On pense ici aux deux ONG internationales que sont Greenpeace et le WWF⁴².

Une autre caractéristique est palpable dans les relations qu'entretiennent ces deux catégories d'acteurs: **l'absence de rapports concurrentiels**. À l'unanimité, les témoignages des deux bords convergent vers la même conclusion : leurs relations sont qualifiées de bonnes et sont empreintes de respect mutuel. Cette absence de dualité s'explique par plusieurs raisons.

D'abord, les deux milieux paraissent liés par un sentiment d'appartenance à la même communauté du « changement climatique ». Ils se connaissent généralement bien, parfois depuis longtemps⁴³, et nombre d'entre eux (surtout en Allemagne et au Royaume-Uni) se rencontrent régulièrement.

D'ailleurs, il n'est pas anodin de souligner ici qu'avant la création du statut de « *Research & Independant NGOs* » (les RINGOs) devant la CCNUCC⁴⁴, la grande majorité des Think Tanks européens n'a pas hésité à s'affilier volontairement au collectif (*constituency*) des « environnementalistes » (ONGE), plutôt qu'à celui des industriels (les *Business and Industrial NGOs*), pour participer aux négociations climatiques. Réciproquement, les ONGE concernées n'ont pas refusé de voir s'afficher sur leurs « bancs d'observateurs » cette catégorie d'acteurs.

Cette entente cordiale s'explique également par le constat, très vite évident pour tous, que se faire concurrence pourrait avoir des effets contre-productifs pour l'un et l'autre des milieux. Les Think Tanks n'ont pas la même finalité que les ONGE, et vice-versa. Ces Centres d'expertise se doivent de sortir des « impératifs » du court terme (à l'inverse des ONGE) pour favoriser une réflexion sur le moyen et long terme. Ils n'ont pas non plus la même représentativité sociale que les ONGE.

Or, lorsqu'il existe des convergences d'analyses entre ces deux camps, ils ont conscience d'avoir un intérêt commun à travailler ensemble. Le cas échéant, leur collaboration s'inscrit dans une logique « gagnant-gagnant ». D'un côté, les Think Tank soutiendront les ONGE en les alimentant de nouvelles argumentations ; de l'autre, les ONGE dissémineront ces nouvelles idées auprès d'un grand nombre d'acteurs, ciblant non seulement les médias, le grand public, mais également leurs adhérents. Ainsi, chacun s'y retrouvera. Les ONGE, défendant mieux leurs positionnements, bénéficieront de plus de

⁴² Parmi les entretiens réalisés dans les trois pays, au moins trois personnes des Think tanks interrogés ont un passé d'activiste climatique chez Greenpeace ou le WWF.

⁴³ Par exemple, en Allemagne, il est courant d'entendre des personnes interrogées reconnaître des relations établies depuis plus de 10 ans.

⁴⁴ Cette nouvelle catégorie d'observateur fut créée en fin 2003. Voir *infra*.

crédibilité vis-à-vis des décideurs ; les Think Tanks, sortant leurs analyses d'une audience confinée, auront bénéficié d'une meilleure (voire optimale) diffusion de leurs idées dans le tissu social.

Toutefois, cette entente ne doit pas être interprétée au-delà du raisonnable : le fait que ces deux mondes se connaissent bien et collaborent parfois, n'enlève en rien l'esprit critique dont les Think Tanks font parfois preuve vis-à-vis des ONGE et/ou de la manière dont ces dernières appréhendent politiquement les questions climatiques. De nombreux témoignages d'experts, dans les trois pays visés, expriment parfois leurs déceptions ou leurs reproches vis-à-vis du milieu associatif. Ces critiques peuvent comprendre des reproches sur les priorités d'actions que ces associations se sont données⁴⁵, des désaccords sur une question de fond⁴⁶, ou encore le constat d'un manque de professionnalisme de certaines structures militantes⁴⁷.

Pour conclure, le fait que les ONGE se soient progressivement appuyées sur les travaux de Think tanks, en complément de ceux du GIEC, pour alimenter leurs positionnements, à créer un terrain fertile à l'émergence d'un sentiment, réciproque, de respect entre ces deux catégories d'acteurs non-gouvernementaux. Cela a permis le développement de relations riches en interactions, manifestes durant la période 2000-2005. La richesse de ces relations nous conduit à penser, parallèlement, que les Think tanks des trois pays étudiés ont, et finalement, fortement contribué à la mobilisation des ONGE sur certains enjeux sociaux et politiques liés au changement climatique anthropique.

⁴⁵ Par exemple, la remarque faite par certains Think Tanks britanniques vis-à-vis de leurs compatriotes associatifs qui s'inquiètent de voir les ONGE se faire dépasser par le gouvernement Blair dans le travail de communication relative aux enjeux liés au réchauffement de la Planète – voir le nouveau site Internet du gouvernement britannique : www.climatechallenge.gov.uk. Ou encore, on pense ici aussi à la critique exprimée par certains Think Tanks français et allemands sur la priorité des ONGE du CAN International d'avoir trop focalisé leurs énergies sur les questions internationales, au détriment des politiques nationales.

⁴⁶ On pense ici à certaines disputes de fond entre Think Tanks français et ONGE du CAN International lors de la 6^e CdP (La Haye, 2000) sur certaines modalités d'application à promouvoir dans l'élaboration du Protocole de Kyoto.

⁴⁷ Lors des entretiens, certains Think Tanks, notamment du Royaume-Uni et de France, ont exprimés leurs déceptions face au milieu des ONGE, critiquant leur manque de compréhension du processus décisionnel.

2. Le recours des pouvoirs publics à l'expertise extérieure

Un premier constat de portée générale s'impose après l'analyse du rôle des Think Tanks dans la diplomatie climatique des trois pays examinés : Le recours aux Think Tanks est bien plus systématique dans les processus décisionnels allemands et britanniques que français.

2.1. L'institutionnalisation d'un recours à l'expertise en Allemagne et en Grande-Bretagne

Que ce soit en Allemagne ou au Royaume-Uni, on découvre assez rapidement que le recours par les décideurs à l'expertise indépendante est pratique courante. Cette pratique, distincte selon le pays, trouve ses fondements dans la manière dont les questions du Changement climatique sont apparues dans le paysage politique. L'émergence d'une telle thématique dans la sphère décisionnelle diplomatique suscitera, nous le verrons, la constitution de centres ou de cellules d'excellence. Par là même, les experts allemands et britanniques impliqués se verront reconnaître un rôle de conseiller auprès de leurs décideurs, rôle qu'ils rempliront, de diverses manières, selon qu'ils se trouvent en Allemagne ou au Royaume-Uni.

2.1.1. Les Think Tanks climatiques allemands : implication et rôles

C'est avant tout l'Allemagne qui se démarque dans son recours à l'expertise scientifique externe : entre 1988 et 1992, le corps politique allemand a mis en place des pôles scientifiques et indépendants, afin que ces derniers alimentent le gouvernement dans ses choix de politiques climatiques sur la scène internationale. Apparaîtront ainsi, à l'occasion de la Conférence de Toronto en 1988, la cellule « climat » de l'*Umweltbundesamt* (Agence Fédérale de l'environnement), l'UBA⁴⁸ et en 1992, lors du Sommet de Rio, le WBGU (*German Advisory Council on global change*)⁴⁹.

Comme le fit remarquer un des Think Tanks interviewés, la décision d'établir des « pôles » d'expertises pour conseiller le gouvernement n'était pas une évidence en soi, et ce, pour deux raisons culturelles majeures. D'abord, la culture allemande cloisonne la science à la science. Autrement dit, la science ne fut pas spontanément perçue comme devant être intégrée dans la « politique », loin s'en fallait. Ensuite, il n'existe pas dans ce pays d'unique

⁴⁸ <http://www.umweltbundesamt.de/klimaschutz/index.htm>

⁴⁹ http://www.wbgu.de/wbgu_auftrag_en.html

grande « Académie fédérale » qui aurait pu imposer une telle vision. Aussi, le choix d'instituer de tels pôles d'expertises révèle une volonté forte des décideurs de l'époque de réformer cette vision, afin de bénéficier de conseils scientifiques extérieurs. Autrement dit, les politiques allemands (Parlement inclus), motivés par l'absence d'expertise interne sur la problématique du changement climatique, firent le choix d'institutionnaliser le recours à l'expertise extérieure. Ce dernier constat est souligné par l'analyse de M. Detlef F. Sprinz⁵⁰. Ce politologue décrit comment les questions climatiques sont apparues dans la sphère politique allemande grâce notamment au Bundestag (Assemblée Nationale allemande)⁵¹. En 1988, cette Assemblée mit en place une commission sur le sujet : la 11^{ème} Commission d'enquête, dite « mesures de précaution pour la préservation de l'atmosphère »⁵², composée à part égale de parlementaires -de tous bords politiques- et de scientifiques. Chaque participant pouvait voter, selon la règle : « une personne, une voix ». Cette commission, dont le mandat dura deux ans (1988-1990), rédigea un rapport intermédiaire⁵³ en 1989, qui préconisait, entre autres :

- la réduction de 25% des émissions de CO2 liées à l'énergie, entre 1987-2005 ;
- l'appel à la nécessaire conclusion d'un traité international contre le réchauffement planétaire (qui sera plus tard la Convention cadre des Nations-Unies sur le changement climatique).

Selon la majorité des acteurs non gouvernementaux interrogés (associatifs et Think tanks), ce rapport de 1989 joua un rôle fondamental en matière de politique climatique fédérale. D'abord, car il eu comme principale retombée de faire prendre conscience à la société allemande que le changement climatique sera la plus grande menace environnementale du XXI^{ème} siècle (une des conclusions dudit rapport). Ensuite, parce qu'il a été adopté à l'unanimité des membres de la Commission. C'est ainsi qu'émergea le « principe du consensus politique » selon lequel les questions relatives au changement climatique ne devaient pas être prises en otage dans les querelles de partis politiques, mais au contraire, faire l'objet d'un consensus multipartisme.

⁵⁰ *Germany's International Environmental Policy*, Chapter 14, Palgrave Book on German foreign policy, Detlef F. Sprinz.

⁵¹ Selon le règlement intérieur du Bundestag allemand, les parlementaires peuvent mettre en place des Commissions d'enquête sur des thèmes sur lesquels ils manquent de connaissance pour prendre des décisions importantes. Ces Commissions sont composées de moitié par des parlementaires, de l'autre, par des experts scientifiques nommés. Pour en savoir plus, sur l'intérêt et les limites d'un tel système : Voir *Complex Problem Solving in the Co-operation Between Science and Politics? The workings of the Enquête Commissions of the German Bundestag in the fields of technological development and environmental politics*, Andreas Vierecke - in: Elmar A. Stuhler, Dorien J. DeTombe (Eds): *Complex Problem Solving: Cognitive Psychological Aspects and Environment Policy Applications*. München; Mering: Hampp 1999 (Research on cases and theories; Vol. 5), p. 110-118

⁵² *Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre*, 1988-1990. Cette Commission fut initialement composée de 11 parlementaires (membres des partis politiques CDU, SPD, FDP, Grünen) et 11 scientifiques. Elle fut élargie en janvier 1989 à 13 membres pour chaque groupe (http://www.nachhaltigkeit.info/artikel/11_bt_-_ek_schutz_erdatmosferaere_659.htm).

⁵³ Voir *Interim Report: Protecting the Earth's atmosphere: an International Challenge*, Enquete Commission « Preventive Measures to Protect the Earth's Atmosphere », 1989, Ed. Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit, Bonn, 592 pp ; voir aussi Guri Bang, *Sources of Influence in Climate Change Policymaking: A Comparative Analysis of Norway, Germany, and the United States*, vol. 43-2004. (Oslo: Faculty of Social Sciences, The University of Oslo, 2003).

Comme l'explique un représentant associatif allemand, actif en 1989 au sein du Parlement, le fait d'avoir associé des scientifiques à des élus, toutes tendances politiques confondues, fut une des raisons du succès de cette Commission. Pour la première fois en Allemagne, les Parlementaires eurent l'opportunité de discuter et d'échanger ouvertement avec des scientifiques, qu'ils avaient eux-mêmes choisis, sur les questions climatiques. L'établissement de ce dialogue entre science et politique posa les bases du débat politique en Allemagne sur cette problématique. Pour preuve, l'une des recommandations de cette 11^{ème} Commission fut reprise par le gouvernement d'Helmut Kohl, lors du Sommet du G7 de 1990, qui annonça un objectif national volontariste de 25% de réduction du CO2 émis par l'usage de l'énergie.

Par la suite, ni la vision d'associer l'expertise scientifique au processus décisionnel, ni le principe de consensus politique, ne seront remis en cause dans la pratique politique⁵⁴.

La période 1988-1992 est marquée par l'émergence non seulement d'organismes institutionnels scientifiques⁵⁵, mais aussi et en parallèle, par l'apparition de cellules spécialisées « climat » du côté des centres universitaires et des agences de conseil sans but lucratif (Think tanks)⁵⁶.

Depuis lors, ces différents organismes ou cellules jouent un rôle plutôt dynamique dans la construction du positionnement gouvernemental allemand (voire européen parfois⁵⁷) sur les questions climatiques internationales. Leur rôle se manifeste via :

- la rédaction de papiers de réflexion⁵⁸ ou la réalisation de projets⁵⁹ sur des points inscrits à l'agenda international « climat » ;

⁵⁴ Par exemple, et suite à la 12^{ème} Commission d'enquête du *Bundestag* allemand (1990-1994), le gouvernement d'Helmut Kohl (CDU-FDP) annonça en 1995 un nouvel objectif de 25% de réduction des émissions de CO2 pour toute l'Allemagne pendant la période 1990-2005. Cet objectif sera endossé en 1998 par le gouvernement de l'opposition, de M. Gerhard Schröder (SPD).

⁵⁵ Le département « climat » au sein de l'UBA, Agence fédérale de l'environnement (*Umweltbundesamt*), qui aura pour mission de travailler sur l'interface entre politique et expertise scientifique, pour le compte du Ministère de l'Environnement allemand, sur les enjeux de courts termes ; et le *German Advisory Council on Global Change* (WBGU), qui aura pour mission de travailler sur les enjeux long terme pour amorcer le changement mondial.

⁵⁶ Effectivement, à l'unanimité, les Think tanks universitaires ou de conseil interrogés disent avoir initié une activité de prospective « climat » pendant cette période (1988-1992).

⁵⁷ Par exemple, depuis la 6^{ème} CdP (La Haye, 2000), des experts de l'Öko Institute ont intégré la délégation européenne. De même, les Think tanks allemands ont mené de nombreux projets de recherche pour le compte de la Commission Européenne, et la DG environnement en particulier, tel que celui d'Ecofys, nommé *Economic Evaluation of Sectoral Emission Reduction Objectives for Climate Change*, 2000.

⁵⁸ Voir, par exemple, les papiers rédigés par l'équipe du Wuppertal Institute sur la structure de ce que sera le Protocole de Kyoto, et leur reprise par le gouvernement allemand (*Options for the further development of the commitments within the framework convention on climate change*, Wuppertal Paper No. 22 (August 1994), Jill Jäger, Reinhard Loske; *Making Joint Implementation Operational, Solutions for Some Technical and Operational Problems of JI in the Fossil Fuel Power Sector*, Wuppertal Paper No. 31 (March 1995), Hans-Jochen Luhmann, Christiane Beuermann, Manfred Fishedick, Hermann Ott), ou encore les 2 rapports spéciaux réalisés par le WBGU avant les CdP1 (Berlin, 1995) et CdP3 (Kyoto, 1997). Comme le déclare le Prof. Dr. Klaus Töpfer (ex-ministre de l'environnement sous le gouvernement d'H. Kohl, de 1987-1994) à propos du WBGU: « *The reports of the German Advisory Council on Global Change (WBGU) are an indispensable reference and resource on global environmental change policies. Every scientist, decision-maker and institution concerned with the pressing issue of environment and development should have them.* » http://www.wbgu.de/wbgu_publications.html

⁵⁹ Voir, par exemple, sur les questions de gouvernance vis-à-vis du G77/Chine dans le cadre des négociations climat et du « post-2012 », le projet piloté par Wuppertal Institute, intitulé *South-North Dialogue* (www.south-north-dialogue.net), ou encore, les propositions présentées par Ecofys, pour le compte de l'Umweltbundesamt (UBA) : *Evolution of commitments under the UNFCCC: Involving newly industrialized economies and developing countries*, par Ecofys (Dipl. Phys. Niklas Höhne, Dr. Jochen

- une participation directe au travail du gouvernement, en intégrant leur délégation nationale⁶⁰.

D'ailleurs, les Think tanks allemands ne cachent pas entretenir de très bonnes relations avec les services du Ministère de l'environnement (cabinet ministériel inclus), et parfois même, avec la Chancellerie. La fréquence de leurs échanges, toutes formes confondues (orales, écrites), est souvent quotidienne.

Cette interaction, quasi permanente, crée un lien certain d'interdépendance entre ces deux types d'acteurs. D'un côté, les pouvoirs publics comptent sur le travail de recherche et de prospective de ces Think Tanks ; de l'autre, l'expertise de ces derniers connaît une certaine légitimité de par le besoin exprimé –et financé- par leurs pouvoirs publics.

A l'étude des sources de financement des Think tanks allemands, on constate une large proportion de subventions publiques, venant notamment (mais pas seulement⁶¹) du ministère fédéral de l'environnement. Toutefois, ce degré de dépendance financière vis-à-vis de l'argent public est à analyser à la lumière du particularisme allemand.

D'abord, et contrairement au cas français⁶², ces sources de financement sont pérennes. Les experts allemands n'ont pas à redouter, suite à un changement de gouvernement, un désengagement financier des pouvoirs publics sur ce dossier, tout du moins à l'échelon international, car le changement climatique est considéré par le politique, toute tendance confondue, comme une question de première importance. De plus, le gouvernement allemand, quelque que soit sa couleur politique, reste demandeur de cette expertise extérieure (puisqu'il en est démuné au sein même de ses services).

Ensuite, cette dépendance n'implique pas non plus une « aliénation » du milieu scientifique à une potentielle thèse gouvernementale. Il est en effet saisissant de constater, à travers la totalité des entretiens effectués, que les Think tanks sont extrêmement soucieux de leur indépendance scientifique. Ils mettent un point d'honneur à soumettre le fruit de leurs travaux à l'examen de leurs pairs allemands et européens (*peers review*), afin d'asseoir leurs recherches sur une crédibilité scientifique sans faille. Or, il paraît qu'ils y parviennent, à la

Harnisch, Dr. Dian Phylipsen, Prof. Dr. Kornelis Blok, Mw. Carolina Galleguillos) on behalf of the German Federal Environmental Agency, Research Report 201 41 255, Climate Change 01/03, 2003.

⁶⁰ Des membres de l'équipe de l'Umweltbundesamt (UBA), du Secrétariat du WBGU et de l'Öko Institute font partie de la délégation allemande depuis 1995. Ces experts travaillent pour le gouvernement allemand, en tant que support technique, sur des thématiques telles que les questions de méthodologie de comptabilisation des émissions, du MDP, etc

⁶¹ Mise à part les deux centres scientifiques émanant directement des pouvoirs publics allemands (à savoir, le UBA, qui est totalement financé par le Ministère de l'environnement ; et le WBGU, qui est uniquement financé par ces deux ministères de tutelle : celui de l'environnement et celui de l'Education et de la Recherche), le reste des Think tanks interrogés, centres universitaires inclus, bénéficient d'autres sources de financement, telles que le concours financier de certains *Länders*, des institutions européennes, de gouvernements étrangers, de fondations, d'ONG de l'environnement, d'industriels et, via des partenariats de recherches, de Think tanks étrangers.

⁶² Voir *infra*.

vue de la diversité des profils de leurs commanditaires⁶³ et de leur bonne réputation européenne (voire internationale⁶⁴).

Cela dit, on observe une limite notable à l'apport actif dans la politique climatique allemande de ces experts : leurs projets de recherche se focalisent majoritairement sur les questions internationales. Aussi, le fruit de cette expertise bénéficie essentiellement au Ministère de l'environnement (et ses services), et par ricochet, au Chancelier. En effet, selon les règles de fonctionnement du gouvernement, qui répartissent les compétences fédérales entre les Ministères, il est prévu que le titulaire du Ministère de l'environnement a autorité sur les questions de diplomatie climatique, à côté de celle de la Chancellerie⁶⁵. Ainsi, les Think tanks ont favorisé le travail de prospection afin d'alimenter le Ministère de l'environnement dans son rôle reconnu de diplomatie climatique, au détriment d'autres ministères (seulement compétents pour traiter des politiques climatiques nationales). Certains observateurs allemands⁶⁶ n'hésitent d'ailleurs pas à critiquer cet état de fait, expliquant que les Think Tanks ne se sont pas risqués à nourrir la réflexion d'autres ministères pourtant clés⁶⁷ dans l'élaboration de politiques climatiques nationales. Car même si ces ministères n'ont formellement autorité que sur le plan national, leurs décisions en matière de lutte contre le Changement climatique ont de plus en plus d'impacts sur l'agenda international, depuis 2004⁶⁸.

2.1.2. Les Think Tanks climatiques britanniques : implication et rôles

De prime abord, à l'examen de l'échantillon de Think tanks britanniques sondés, et si l'on s'en tient au fait que leurs cellules « climat » se sont surtout développées au début des années 2000⁶⁹, la première conclusion est qu'ils sont apparus sur la scène politique postérieurement que leurs homologues allemands. Toutefois, cette première impression est

⁶³ Eventail qui s'étend de l'industriel à l'ONG environnementale, en passant par les gouvernements étrangers, les organisations internationales (type PNUD, PNUF, etc.), les centres de recherche étrangers et les fondations.

⁶³ Cette réputation à l'international se concrétise par exemple, par la conclusion de nombreux partenariats de recherches avec des laboratoires d'outre-atlantique, ou encore, par la présence d'experts étrangers (autres qu'européens) dans leurs bureaux.

⁶⁴ Par exemple, cette réputation à l'international se concrétise par la conclusion de nombreux partenariats de recherches avec des laboratoires d'outre-atlantique, ou encore, par la présence d'experts étrangers (autres qu'européens) dans leurs bureaux.

⁶⁵ L'article 65.1 de la constitution fédérale allemande prévoit que le titulaire de la chancellerie a une compétence de plein droit sur les questions internationales (Richtlinienkompetenz). Les questions relatives au changement climatique ne font pas partie du droit constitutionnel per se, mais ont été intégrées dans les règles organisationnelles du Cabinet gouvernemental (Geschäftsordnung).

⁶⁶ Des observateurs venant non seulement des associations environnementales mais aussi des Think tanks (auto-critique).

⁶⁷ Tels les ministères de l'économie, de l'industrie et de l'énergie (pourtant fortement influencés par le secteur du charbon en Allemagne).

⁶⁸ On pense notamment à la récente mise en place d'un marché européen de quotas de CO2 (2005), et de ses 25 plans nationaux d'allocation de quotas, qui furent essentiellement définis par les Ministères de l'Industrie et de l'Énergie dans chaque État Membre. Ce mécanisme européen est pourtant directement inspiré du Protocole de Kyoto et de son système international d'échanges de tonnes d'équivalent CO2, et aura une incidence certaine sur cet autre mécanisme international une fois en vigueur (prévue pour 2008).

⁶⁹ Sur les six Think Tanks interrogés, seul le *Chatham House* avait développé dès la crise pétrolière un programme « énergie et environnement », dans lequel la question du changement climatique fut initialement abordée.

un faux semblant, car à l'unanimité des interrogés, ces experts estampés « climat » ont individuellement une expérience antérieure sur le sujet. La majorité d'entre eux ont commencé à s'intéresser et à étudier les aspects politiques du changement climatique anthropique dès le début des années 1990, voire avant. La période d'investissement des experts britanniques sur les questions climatiques coïncide donc avec celle de leurs homologues allemands.

Existe-t-il une explication à la constitution tardive de ces cellules d'expertise climatique à partir de 2000 ? Selon une évaluation faite par l'*Institute for European Environmental Policy* (IEEP)⁷⁰, le travail effectué par la *Royal Commission on environmental pollution*⁷¹ (ci-après « RCEP ») a eu un impact sur l'*intelligentsia* universitaire et politique britannique de l'époque.

La RCEP a pour mandat de conseiller la Reine, le gouvernement, le Parlement et l'opinion publique sur des questions environnementales de portée nationale et internationale qui n'attirent pas assez l'attention des décideurs. Son rôle premier est de contribuer au développement de politiques sur le long terme. À travers ses rapports, elle offre une base solide de faits (scientifiques, économiques, sociaux, éthiques et technologiques) et identifie des priorités d'actions, sur lesquels le gouvernement pourra débattre et élaborer des politiques.

En août 1997, la RCEP a annoncé le lancement de son 22^{ème} rapport portant sur la prospective énergétique pour le XXI^e siècle et sur ses implications environnementales. Les fruits de cette recherche donnèrent lieu à la publication du rapport « *Energy - The Changing Climate* »⁷² en juin 2000. Parmi ses conclusions⁷³, la Commission fit deux recommandations:

« • *Le Royaume-Uni devrait continuer à jouer un rôle leader énergétique dans les négociations internationales de lutte contre le changement climatique, à la fois en son nom propre, et à travers l'Union Européenne. Le gouvernement devrait pousser pour plus de réductions des émissions de GES des nations industrialisées pour l'après-2012 et de contrôles sur les émissions des nations en développement (...)*

⁷⁰ Voir la 4e section de cette évaluation, dédiée à la réaction du gouvernement ; des médias et autres, dans Evaluation of the 22nd report of the Royal Commission on Environmental Pollution : Energy, the changing climate, Final Report of the Institute for European Environmental Policy (IEEP), october 2005, pp.13 & s. <http://www.rcep.org.uk/pdf/IEEPRCEP%27s22nd%20report.pdf>

⁷¹ La Royal Commission on Environmental pollution est un organisme permanent indépendant, institué en 1970 par le gouvernement britannique et financé par le Ministère de l'environnement. Cette Commission travaille en étroite collaboration avec les services des ministères, des parlementaires, des agences de contrôle sur les pollutions, les centres de recherche, l'industrie et les groupes environnementaux. Son indépendance est garantie à deux niveaux : d'une part, c'est elle qui choisit les sujets sur lesquels elle désire travailler ; d'autre part, c'est son secrétariat permanent qui identifie les membres (mandat individuel de 3 ans) qui collaborent à la réalisation de ses rapports. Pour ce faire, le Secrétariat fait en sorte d'avoir un panel d'experts qui soit à la fois interdisciplinaire et représentatif de la Société civile (académiques, industriels et individus issus du public). Voir : www.rcep.org.uk/about.htm

⁷² <http://www.rcep.org.uk/energy.htm>

⁷³ *Energy- The changing Climate*, Summary of the Royal Commission on Environmental Pollution 's 22nd Report, p.28, <http://www.rcep.org.uk/pdf/ar-summary.pdf>

- *Le gouvernement devrait maintenant adopter une stratégie qui mette le Royaume-Uni sur le chemin en réduisant ses émissions de gaz carbonique de 60% par rapport aux niveaux actuels d'ici 2050.*⁷⁴»⁷⁵

Ainsi, simple coïncidence ou pas, l'année de publication du 22^{ème} rapport de la RCEP correspond à la période d'éclosion d'unités officielles d'expertise climatique dans les centres de recherche à travers le royaume.

Historiquement, et contrairement au contexte culturel germain, la culture britannique n'apparaît pas comme un obstacle à utiliser l'expertise pour alimenter le politique, bien au contraire. Dès la fin de la 1^{ère} guerre mondiale, le gouvernement britannique n'a-t-il pas mis sur pied des pôles d'expertise indépendants pour l'aider à appréhender les questions internationales ? Le fameux *Royal Institute of International Affairs* (devenu *Chatham House*), fondé en 1920, en est une illustration. La *Royal Commission on Environmental Pollution*, créée en 1970 (juste avant le Sommet de Stockholm), en est une autre.

Aussi, les Think tanks climatiques sont très bien implantés dans le paysage universitaire⁷⁶ et de la politique nationale. Par ailleurs, on découvre que ces acteurs, universitaires inclus, ne dépendent pas des subventions publiques britanniques. Leurs sources de financement sont très diversifiées, bénéficiant du soutien tant d'acteurs privés (Entreprises, Fondations, ONG), d'organisations intergouvernementales, que d'autres gouvernements (Communauté européenne incluse)⁷⁷.

Suite à l'étude des rapports qu'ils entretiennent avec les décideurs et de la nature de leurs projets de recherche, on observe que ces experts bénéficient d'une large reconnaissance du politique. Le gouvernement est fier de cette expertise, puisqu'il la valorise dans ses discours publics⁷⁸, ou encore, à travers l'organisation d'événements d'envergure

⁷⁴ Traduction non officielle : «• *The UK should continue to play a forceful leading role in international negotiations to combat climate change, both in its own right and through the European Union. The government should press for further reductions in the greenhouse gas emissions of developed nations after 2012, and controls on the emissions of developing nations.(...)* • *The government should now adopt a strategy which puts the UK on a path to reducing carbon dioxide emissions by some 60% from current levels by about 2050.* »

⁷⁵ Ces conclusions ne manquent pas de nous faire penser, à juste titre, à l'annonce par le gouvernement Blair d'une réduction de 60% des émissions nationales de CO2 comme objectif de long terme. Voir sur ce point, voir les réponses faites à ce 22^e Rapport par le gouvernement (*The UK Government Response to the Royal Commission on Environmental Pollution's Twenty Second Report: Energy – The Changing Climate* Cm 5766, http://www.defra.gov.uk/environment/rcep/pdf/rcep22_response.pdf), et sa Ministre de l'environnement, Margaret Beckett, à l'occasion de la publication du Livre blanc sur l'énergie (<http://www.dti.gov.uk/energy/policy-strategy/energy-white-paper/page21223.html>): « *In future, our energy policy will have as one of its principal goals the reduction of carbon emissions. We have accepted the recommendation of the Royal Commission on Environmental Pollution that we need to cut carbon dioxide emissions by 60 per cent by around the middle of this century if we are to make our contribution to avoiding the worst effects of climate change.* » (<http://www.defra.gov.uk/news/2003/030224b.htm>).

⁷⁶ Pour illustration, sur les six organismes Think Tanks sondés, quatre ont un profil d'institut de recherche.

⁷⁷ Conclusion tirée suite à l'analyse des différents Rapports annuels d'activités, qui indiquent cette diversification de sources de financement pour l'ensemble des Think tanks sondés sur le terrain britannique.

⁷⁸ Effectivement, le Premier Ministre, Tony Blair, Ministre n'hésite pas à vanter l'excellence des Centres anglais de recherche sur le climat. Voir son discours sur le Changement climatique, daté du 14 septembre 2004 : « *Let me turn now to the evidence itself. The scientific evidence of global warming and climate change: UK leadership in environmental science. (...) UK excellence in science is well documented: we are second only to the US in our share of the world's most cited publications. And*

internationale où la Science est traitée en « *guest star* ». La Conférence d'Exeter de février 2005⁷⁹ en est un exemple récent. C'est le Premier ministre lui-même qui annonça sa tenue dans son discours de septembre 2004⁸⁰, dans les termes ambitieux suivants :

« ... Nous proposons d'abord d'accueillir une rencontre scientifique internationale au Hadley Centre for Climate prediction and Research, à Exeter en février. Plus que juste une autre conférence scientifique, ce rassemblement abordera les grandes questions sur lesquelles nous avons besoin d'extraire les réponses disponibles de la Science. »⁸¹

Non seulement cet événement fut initié et financé par le gouvernement Blair, mais près des trois-quarts des auteurs référencés dans la biographie se rapportent à des centres d'expertise britanniques⁸². La Conférence d'Exeter a ainsi permis de promouvoir la qualité de l'expertise britannique sur la scène internationale.

Quant à la qualité des relations existantes entre la sphère politique et les Think Tanks, elle est bonne et courtoise. L'ensemble des experts interrogés atteste de l'existence d'un sentiment réciproque de confiance et de respect. Cette confiance se matérialise par le fait que le monde politique (membres du gouvernement et du Parlement) n'hésite pas à solliciter leur expertise, en cas de besoin⁸³. Ces experts jouissent ainsi d'un accès plutôt ouvert au processus décisionnel. Pour preuve, ils disent tous connaître les « jeux de couloir » dudit processus, étant parfois invités à y participer. Selon leur dire, les hauts représentants du gouvernement (Premier Ministre ou Ministres) font régulièrement appel à des conseillers spéciaux pour prendre les décisions importantes. Et il ne fait aucun doute que ces « conseillers » viennent souvent de l'extérieur des services mêmes de l'administration du Royaume. Les Think Tanks interrogés qualifient d'ailleurs ce processus décisionnel comme « non transparent ».

amongst our particular strengths are the environmental sciences, lead by the world-renowned Hadley and Tyndall centres for climate change research.”; ou encore, voir ses avant-propos dans le nouveau programme britannique sur le changement climatique (*Tomorrow's Climate, Today's Challenge*; the 2006 UK Climate Change Programme) (p.iii): « *In the Hadley Centre, we have one of the world's leading climate change research centres.* » De même, au chapitre consacré à l'adaptation (p.141), on peut lire : « *The UK has developed considerable expertise in this field, and in the period covered by this revised Programme will have the opportunity to share this internationally.* »

⁷⁹ *Avoiding Dangerous Climates Change*, MET Office, Exeter. Voir www.stabilisation2005.com

⁸⁰ <http://www.number-10.gov.uk/output/Page6333.asp>

⁸¹ Traduction non officielle: « *We propose first to host an international scientific meeting at the Hadley Centre for Climate Prediction and Research in Exeter in February. More than just another scientific conference, this gathering will address the big questions on which we need to pool the answers available from the science.* »

⁸² Effectivement, ce ne sont pas moins de 29 auteurs sur les 40 au total référencés, qui sont issus de centres britanniques. Voir <http://www.stabilisation2005.com/biographies.html>

⁸³ Effectivement, ces sollicitations viennent non seulement des cabinets ministériels (de l'Environnement- DEFRA ; du Développement – DFID ; des conseillers du Premier ministre ; et plus récemment, de la Finance; et du Commerce et de l'Industrie- DTI), mais aussi de la cellule scientifique parlementaire, dont la tâche est d'informer les membres de la Chambre des Communes sur toutes sortes de sujets d'actualité politique, tels que le changement climatique et l'adaptation.

Qu'en est-il de l'influence de ces acteurs sur ledit processus ? A cette question, les Think tanks se montrent prudents. Ils pensent avoir un certain ascendant sur la prise de décision, mais se gardent bien de considérer qu'ils ont été les seuls à l'influencer. Conscients que d'autres éléments interviennent dans les prises de décision de leurs décideurs, ils perçoivent leur rôle plutôt comme conseiller et non comme décideur. Cependant, ils l'admettent eux-mêmes : ils leur arrivent parfois d'identifier clairement leurs impacts dans le positionnement du gouvernement britannique. Par exemple, l'idée de lier les enjeux du changement climatique et de développement durable aux questions de gouvernance des Pays en développement (PED), promue et soutenue depuis des années par l'*International Institute for Environment and Development* (IIED) et de l'*Institute of Development Studies* (IDS)⁸⁴ a été récemment endossée par le gouvernement britannique. En effet, le chapitre sept⁸⁵ du Livre Blanc « *Eliminating world poverty: making governance work for the poor* »⁸⁶ du DFID reprend dans ses priorités d'action deux thèmes chers aux deux Instituts précités, c'est-à-dire, aider les PED :

- à préparer les futures négociations internationales sur le Climat, et
- à intégrer les questions d'adaptation aux impacts du Changement climatique dans leurs programmes de développement.

A côté de ce travail de conseil (déjà remarquable en soi), les Think tanks anglais ont manifestement développé un rôle de facilitateur interétatique. La quasi-totalité des experts interrogés ont monté des programmes participant à une meilleure gouvernance internationale climatique⁸⁷. Un exemple parmi tant d'autres est le rôle joué par le *Chatham House* dans le processus de ratification du Protocole de Kyoto par la Russie⁸⁸. Un autre est

⁸⁴ Voir l'abondante littérature scientifique écrite sur ces sujets par ces deux instituts entre 2001- 2006 (non exhaustif) : *Climate Change and Development links*, S. Huq, H. Reid. and L. A. Murray (2006), IIED Gatekeeper Series 123, London; *Linking climate adaptation and development: a synthesis of six case studies from Asia and Africa & Developing the linking climate adaptation network: progress and prospects*. In F. Yamin and S. Huq (eds) (2005) *Vulnerability, Adaptation and Climate Disasters*, IDS Bulletin 36(4), pp.117-122 & pp.123-125; *Facing up to Climate Change in South Asia*, Alam, M. and L. A. Murray (2005), IIED Gatekeeper Series 118, London; *Mainstreaming Adaptation in Development*, S. Huq and H. Reid (2004), IDS Bulletin: Climate Change and Development 35 (3), pp.15-21; *Funding adaptation to climate change: what, who and how to fund ?*, S. Huq and I. Burton (2003), Sustainable development opinion paper, IIED, London; *Mainstreaming Adaptation to Climate Change in Least Developed Countries (LDCs)*, S. Huq, A. Rahman, M. Konate, Y. Sokona and H. Reid (2003), IIED, London; *Climate Change and Sustainable Development Beyond Kyoto*, S. Huq, Y. Sokona and A. Najam (2002), IIED, London; *Adaptation to Climate Change: Setting the Agenda for Development Policy and Research*. A Symposium hosted by the Tyndall Centre for Climate Change Research and the IIED, 25 October 2001, Royal Society, London.

⁸⁵ <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/whitepaper2006/wp2006section4.pdf>

⁸⁶ <http://www.dfid.gov.uk/wp2006/default.asp>

⁸⁷ Sur les 6 organismes représentés, seul un n'a pas joué le rôle de facilitateur à l'échelle internationale... mais sur la scène nationale (vis-à-vis des industriels).

⁸⁸ Voir la liste des « papers » du Chatham House publiés entre 2001 et 2004, avant la ratification de la Russie, annoncée en septembre 2004 (qui n'est que la partie visible de « l'iceberg » du travail réalisé par l'Institut sur la question) : *Ratifying the Kyoto Protocol: The Case for Japanese-Russian Joint Implementation*, Benito Muller, May 2001; *Energy and Climate: Russian-European Partnership - Workshop Report*, Anna Korppoo, Christiaan Vrolijk and Jonathan Stern, July 2001; *Russia and Compliance under Kyoto: An Institutional Approach*, Anna Korppoo, December 2004; *Russia & the Kyoto Protocol: Political Challenges*, Jacqueline Karas, March 2004; *The Kyoto Protocol: Russian Opportunities*, Benito Müller, March 2004. Pour visualiser la liste complète des publications de "papers" du Chatham House sur les thématiques de la CCNUCC: www.chathamhouse.org.uk/index.php?id=135#Climate%20Change%20Convention%20and%20Kyoto%20Protocol

le rôle joué par l'IDS vis-à-vis des grands PED émergents, afin de faciliter le dialogue international dans le contexte des négociations sur le « post 2012 »⁸⁹.

Cette situation de fait conduit à nous questionner sur la portée du rôle de ces experts : Ne deviendraient-ils pas les nouveaux ambassadeurs du Royaume-Uni ? Avoir une réponse tranchée sur le sujet n'est pas évidente, considérant que ces ténors de la négociation climatique font preuve d'une grande autonomie vis-à-vis de la pensée gouvernementale britannique. Il n'y a qu'à constater avec quelle permanence et persévérance ils promeuvent leurs idées. En outre, leur compétence de facilitateur interétatique est reconnue à travers le monde, au regard du nombre et de la diversité de leurs commanditaires sur ce type de projets⁹⁰. Ils n'exploitent donc pas uniquement leurs talents de facilitateur au seul profit des décideurs britanniques, ils l'exportent.

Aussi, et en guise de conclusion sur le particularisme de la relation des Think tanks britanniques vis-à-vis de leurs décideurs, nous retiendrons une des remarques maintes fois réitérées par de nombreux observateurs⁹¹: Au Royaume-Uni, les décideurs n'hésitent pas à recourir à l'expertise existante s'ils le jugent nécessaire. Par conséquent, l'absence de prise de décision sur un point particulier par ce gouvernement révèle l'expression explicite d'une volonté politique de « ne pas faire », aucunement d'une quelconque incompétence.

2.1.3. Des cibles communes aux Think tanks anglo-saxons : les médias et les décideurs

Suite à l'analyse des pratiques de dissémination des Think tanks britanniques et germains vis-à-vis de leurs interlocuteurs, des similarités apparaissent. Deux techniques d'approches se démarquent du reste. La première est la manière dont ces experts appréhendent les médias; la seconde est leur stratégie d'approche face aux décideurs.

Qu'ils soient anglais ou allemands, les experts climatiques ont développé une réflexion sur la manière de gérer les médias. Bien qu'ils déclarent tous que ce médium de communication n'est pas leur cible principale, ils n'en restent pas moins conscients de leur importance comme vecteur de dissémination dans la société.

⁸⁹ Voir le *Basic project* qui vise, en autres, à renforcer les capacités institutionnelles de négociation des grands pays en développement émergents (Brésil, Chine, Inde & Afrique du Sud). Pour en savoir plus : www.basic-project.net.

⁹⁰ Ces projets sont généralement co-financés par de nombreuses parties prenantes, et l'argent provient essentiellement d'organisations intergouvernementales (UE inclus) et de gouvernements, autres que le Royaume-Uni.

⁹¹ Cette remarque émane non seulement des acteurs non gouvernementaux britanniques, mais aussi allemands.

Conformément à leur dire, la quasi-totalité des experts explique qu'ils adoptent une attitude réactive plutôt que pro-active vis-à-vis des journalistes. Autrement dit, ils ne font que répondre aux sollicitations des médias qui leur demandent de clarifier et/ou d'expliquer les enjeux découlant de tel ou tel sujet d'actualité climatique. Cet état de fait révèle que les journalistes ont préalablement identifié ces experts comme personnes-ressources. Cela implique que ces Think tanks sont non seulement visibles en dehors de la communauté confinée du changement climatique, mais qu'ils se sont aussi montrés disponibles et ouverts à la discussion pour répondre aux questionnements des médias.

A côté de cette accessibilité notable et valable pour tous les Think tanks interrogés, on remarque que certains d'entre eux ont développé une méthode d'approche plutôt sophistiquée face aux journalistes. Que ce soit en Allemagne ou au Royaume-Uni, certains pôles d'expertise organisent régulièrement des séminaires de vulgarisation sur le résultat de leurs récents travaux de recherche à l'attention parfois exclusive des médias⁹². Ce sont généralement les auteurs eux-mêmes qui animent la présentation de leurs travaux, et le format de ces séances privilégie l'interaction entre les experts et l'audience, dédiant un temps adéquat à la discussion et aux questions-réponses.

De même, les experts de ces deux pays ont mis en place des stratégies d'approche plus ou moins élaborées vis-à-vis des décideurs. Ces méthodes d'approche sont articulées autour de plusieurs considérations, dont les principales sont d'introduire de nouvelles idées dans la réflexion des décideurs (avant même que ces derniers soient conscients de l'importance du sujet) et de ne pas être soumis à la pression de l'agenda politique. Comme le souligne un des Think tanks interrogés: « *Notre rôle est de créer de nouvelles connaissances et de construire des ponts entre la Science et le politique.* »⁹³

Or, il est important, voire primordial s'ils désirent influencer le futur débat sur une problématique donnée, de faire connaître le fruit de leurs travaux le plus en amont d'une éventuelle prise de décision. L'idée conductrice est de se situer hors du champ d'un quelconque processus décisionnel. Afin de permettre cet échange d'idées, nombreux Think Tank britanniques et allemands organisent des événements spéciaux à l'adresse des décideurs. Ces événements peuvent prendre la forme d'un déjeuner, d'un dîner, ou encore d'un colloque. Quelle que soit leur appellation, ces rencontres se caractérisent par une liste restreinte d'invités, triés sur le volet; traitent d'un sujet ciblé et font parfois intervenir des experts étrangers. De l'avis des Think tanks, ces moments sont importants : ils rendent possible l'émergence d'espaces de discussions et de réflexions entre experts et politiciens sur des thématiques par nature complexes, en plus de permettre de mieux se connaître. Sur

⁹²Cette pratique est régulière pour des instituts comme le WBGU (Allemagne) ou le Chatham House (Royaume-Uni).

⁹³ Communication individuelle d'un expert allemand, juillet 2006

ce dernier point, d'ailleurs, on remarque qu'il existe dans ces deux pays des passerelles professionnelles entre les Think tanks et la sphère décisionnelle. Quelques Think tanks reconnaissent avoir d'anciens collègues parmi les décideurs, que ce soit dans les services de l'administration ou dans les cabinets⁹⁴. Ces liens humains renforcent le sentiment d'appartenance à une même communauté, en plus de parfois faciliter le flux d'information entre ces deux mondes.

Une telle promiscuité ne présente-t-elle pas un danger de « confusion des genres » entre ces deux types d'acteurs ? À ce stade, il paraît difficile de pouvoir tirer une quelconque conclusion⁹⁵, d'autant plus que ce phénomène de passerelles ne concerne que très peu d'individus.

En conclusion, le fait qu'entre 2000-2005, les décideurs allemands ou britanniques aient eu recours à l'expertise extérieure pour alimenter la conduite de leur diplomatie ne paraît pas avoir eu d'effets négatifs, au contraire. Ces deux pays en ont bénéficié sur la scène internationale. Un observateur international⁹⁶ rapporte que la mobilisation de l'*intelligentsia* dans les années 2000, mêlant discussions scientifiques et politiques, a fait que ces deux nations ont eu une influence notable sur le positionnement de l'UE en négociation. Ce recours à l'expertise a ainsi permis à ces nations de rayonner sur la diplomatie climatique durant cette période.

2.2. L'exception française

Contrairement aux deux autres pays, la France semble souffrir d'une exception : elle dispose de bien moins d'acteurs jouant le rôle de Think Tanks sur son territoire. Comme le souligne l'auteur d'un des rares livres français sur le sujet, Evelyne Joslain, « *C'est une litote de dire que les Think Tanks sont peu connus des français* »⁹⁷. Cette situation de fait trouve son origine dans l'histoire politique française : la France n'a pas pris les mêmes orientations en termes de gouvernance que ces voisins européens. Comme l'explique un Think Tank français, « *les acteurs français n'ont pas fait l'investissement pour avoir une autonomie décisionnelle* ».

⁹⁴ Notamment au sein du Ministère de l'environnement, et à moindre échelle, dans les services « climat » de la DG environnement, ou du ministère de la coopération, voire encore plus rarement, au sein du ministère des affaires étrangères, pour le G8. Source : Témoignages d'experts anglais ou germaniques, juin et juillet 2006.

⁹⁵ Effectivement, certains témoins observent que certains de leurs anciens collègues ont perdu de leur sens critique en allant travailler dans les ministères, alors que d'autres personnes semblent le conserver. Aussi, il nous semble difficile, voire erroné, de vouloir généraliser sur ces questions qui somme toute, sont très liées à la personnalité de la personne concernée.

⁹⁶ Communication personnelle (juillet 2006) d'un membre d'une ENGO, participant aux négociations « climat » depuis le début.

⁹⁷ Voir Prologue, dans *L'Amérique des Think tank, Un siècle d'expertise privée au service d'une nation*, Evelyne Joslain, L'Harmattan, 2006, p.9.

2.2.1. La faiblesse structurelle et numéraire des Think Tanks français

Le premier constat qui apparaît comme une évidence à l'étude du cas français est que les « pôles d'expertise climatique » ne font pas légion dans le paysage national. Comme le montre le tableau ci-dessous, il est frappant de constater l'infériorité numéraire des personnes-ressources françaises impliquées sur les questions climatiques, par rapport aux cas allemands et britanniques, pour un même nombre de structures interrogées.

Pays	Nombre de Think Tanks interrogés	Profil de l'organisme	Année d'implication dans le changement climatique	Nombre de personnes-ressources impliquées	Relations avec acteurs publics
Allemagne	5 organismes et centres de recherche	Conseil scientifique gouvernemental, Universitaires, consultants	Début de la décennie 1990.	Moins de 250 personnes	Oui, régulières, institutionnalisées et contractuelles
Royaume-Uni	5 organismes et centres de recherche académique	Universitaires, centre de recherche, consultant	Personnes ressources depuis le début de la décennie 1990, mais « cellules climatiques » depuis le début de la décennie 2000	Plus de 200 personnes	Oui, très régulières, officielles ou informelles, et contractuelles
France	5 organismes et centres de recherche	Universitaire, centre de prospective et consultant	Depuis le début de la décennie 2000	Plus de 30 personnes	Pas fréquentes, contractuelles, pas institutionnalisées

Autre différence, l'apparition des Think Tanks français sur le Climat est récente. La majorité d'entre eux a émergé durant la période 2001-2003⁹⁸. Ayant peu d'ancienneté, ils n'ont pas l'assise institutionnelle dont bénéficient leurs homologues européens.

⁹⁸ Par exemple, sur l'échantillon étudié, et excepté le CIRED et les *Cahiers de Global chance* qui travaillent sur les questions « climat » depuis 1988 et 1992 respectivement, les trois autres structures sont très jeunes : IDDRI existe depuis 2001, la cellule "climat" de l'IFRI, depuis 2001; Avenir facteur 4, depuis 2002/2003.

Autre particularisme, ces structures se caractérisent de par leur nature *intuitu personae*. Elles sont souvent associées à l'existence et à la personnalité d'un seul individu. Cette caractéristique les fragilise, puisque leur dynamisme pourra dépendre d'un seul et même expert.

Quant au profil de ces experts, on découvre que nombre d'entre eux ont un parcours similaire. Ils viennent d'un milieu de pensée « privilégié » : avant d'oeuvrer comme Think Tank, ils ont été impliqués plus ou moins directement dans la vie politique⁹⁹. Alors qu'ils avaient une fonction politique, il n'existait pas ou peu de structures ayant le rôle de Think Tanks sur les questions climat/énergie. Ces experts y ont vu la nécessité de « combler » ce vide dans l'*intelligentsia* du pays, afin de « faire sortir la France » de sa vision nationale ; de « bousculer un peu la réflexion des acteurs publics français, pour leur donner une vision plus transversale, plus cohérente et de long terme » ; ou encore afin de « faire remonter d'un cran la perception du problème par les décideurs, afin d'arriver à le traduire dans le processus de travail et de l'intégrer dans leurs décisions »¹⁰⁰.

Comme leurs homologues européens, ces quelques Think tanks proposent une grande diversité de prestations, et ce, malgré leur petit nombre. Leurs travaux varient entre le pur conseil d'expertise¹⁰¹, les questions de prospective (dont les réflexions estampées « climat » sont souvent appréhendées sous l'angle énergétique)¹⁰² et le soutien à l'élaboration de partenariat interétatique¹⁰³. En outre, faisant écho à leur volonté d'élargir le champ de vision des décideurs français, certains de leurs travaux focalisent sur le fruit des réflexions menées à l'étranger sur les politiques climatiques.¹⁰⁴

⁹⁹ Sur l'échantillon de Think Tanks interrogés en France, trois sur cinq ont eu une expérience significative dans la politique.

¹⁰⁰ Propos tirés de plusieurs communications personnelles des Think tanks français, juin 2006.

¹⁰¹ Voir les contributions économiques du CIREAD, *Impact économique des politiques climatiques : Des controverses aux enjeux de coordination*, HOURCADE (J.-C.), FORTIN (E.), dans *Économie Internationale*, n°82 (2000), La Documentation Française, pp 45-74 ; *The Economics of a Lost Deal : Kyoto - The Hague - Marrakesh*, HOURCADE (J.C.), GHERSI (F.), dans *The Energy Journal*, (2002), vol. 23, n° 3, 26 ; ou encore, celle de l'IDDRI relative aux enjeux du stockage du CO₂ dans la publication du n°17 des Cahiers du CLIP (2005).

¹⁰² Pour exemple, la publication sur les enjeux de la négociation internationale « climat » du n°72 du *Courrier de la Planète, Climat, énergies, Éviter la surchauffe* avec la collaboration des Cahiers de Global chance. ; ou encore, l'intervention de Futur Facteur 4 lors du III^{ème} Colloque international du réseau MONDER, *Énergie et développement durable : Quels défis ? Quelles politiques ?*, de septembre 2004 à Québec (Canada).

¹⁰³ Voir le travail de l'IDDRI notamment, à travers le *Beijing Dialogue*, en collaboration avec des Think tanks allemand (PIK) et anglais (E3G), ou encore, et plus récemment, l'organisation du séminaire en fin septembre 2006, *Integrated development and climate policies: how to realise benefits at national and international level?*, co-organisé avec l'Agence de l'environnement des Pays-Bas (Netherlands Environmental Assessment Agency – MNP), le Centre de recherche UNEP Risø (Danemark), les universités de Wageningen (Pays-Bas) et Capetown (Afrique du Sud) et l'Institut de stratégies environnementales (IGES, Japon).

¹⁰⁴ Voir pour illustration, les séminaires organisés par le CFE-IFRI entre 2002-2004 visant à renforcer la connaissance, en France et en Europe, des politiques américaines en matière de lutte contre le changement climatique, tant au niveau fédéral qu'aux différents niveaux sub-fédéraux le positionnement des États-unis (http://www.ifri.org/frontDispatcher/ifri/recherche/centre_fran_ais_sur_les_etats_unis_1031829993743/energie_1031911552795/publi_P_prog_cfe_climats_1037816419672), ou encore les ateliers organisés par l'IDDRI ces dernières années (2002-2006) (<http://www.iddri.org/iddri/html/themes/climat/climat.htm>), dont l'atelier international sur les tendances d'émissions de CO₂ en Europe (juillet 2004) réunissant des scientifiques et des décideurs pour discuter des conclusions de l'étude *Les tendances d'émissions sectorielles de CO₂ dans l'UE*, ou plus récemment l'atelier de travail de mars 2006 sur la revue britannique de l'économie du changement climatique, baptisée la *Stern Review*, pour discuter du document et de ses implications avec des

Les méthodes de diffusion de leurs travaux sont moins sophistiquées que celles imaginées par leurs homologues anglo-saxons. La diffusion se fait surtout sous la forme écrite (publication d'articles de fond, de livres, de revues, etc.) ou de séminaires (conférences, colloques, etc.). Elle est moins axée sur le travail de couloir¹⁰⁵. De même, la majorité des experts français reconnaissent ne pas avoir de stratégies complexes pour disséminer leurs travaux, par manque de ressources humaines et financières. Cela les pénalise, entraînant un manque de visibilité vis-à-vis de la société en générale, et des décideurs en particulier.

Afin de contrebalancer ce manque de moyen, ces experts disent toutefois tenir compte de l'agenda Onusien pour finaliser leurs travaux. Ils essaient de les publier en amont de toute rencontre internationale importante. Ils espèrent ainsi optimiser leurs chances d'influencer la réflexion des décideurs publics, les français inclus.

2.2.2. Une méfiance culturelle des décideurs envers les sources extérieures

Selon la majorité des témoignages, les Think Tanks ont peu de contacts « privilégiés » avec les décideurs. La quasi-totalité des experts français affirme sans retenue qu'ils se sont maintes fois confrontés à une « incapacité à déléguer, à écouter des conseils de l'extérieur » quand ils se sont adressés aux décideurs issus de cabinets ministériels ou de l'administration. « On constate que l'administration française est incapable de travailler avec des experts ». Un autre de regretter : « Il ne savent pas nous utiliser ». Et un autre de conclure : « Comme les rapports [en France] sont non institutionnalisés entre experts et administrateurs, on est face à de l'hermétisme ». Ces dires confortent une des conclusions d'une des rares recherches françaises sur le sujet des Think tanks et le cas de la France :

« La tradition jacobine et la centralisation presque caricaturale de notre pays sont peu favorables à l'éclosion des idées neuves. Il y a même une hostilité latente, non avouée, des pouvoirs publics à voir se créer des organismes qui viendraient remettre en question les pesanteurs existantes et l'immobilisme structurel.

(...)

acteurs français; ou encore certains n° des **Cahiers de Global Chance**, comme son n°16, intitulé *Maîtrise de l'énergie (MDE) et du Développement durable* (novembre 2002) qui traite des différentes politiques de MDE à travers le monde (pp.45-90), ou son n°20, intitulé *Les utopies technologiques : alibi politique, infantilisation du citoyen ou lendemains qui chantent ?* (février 2005), dont un article traite des limites du photovoltaïques dans les PED (pp.31-35), etc.

¹⁰⁵ À la lecture de leurs témoignages, le travail de couloir fait partie de leurs moyens de promotion, mais s'avère qualitativement moins importants que leurs collègues allemands et britanniques. Cette situation se justifie par la difficulté d'entretenir des relations de « bonnes ententes » avec les décideurs français (voir *infra*).

L'existence même de l'E.N.A. fait accroire aux Français que la politique est affaire de professionnels et que la société civile fait mieux de se tenir à l'écart de ce qui la « dépasse ». »¹⁰⁶

Dans l'ensemble, les Think tanks français disent se trouver devant un « *phénomène d'autocratie* »¹⁰⁷. Ils le constatent eux-mêmes : « *L'expertise est dans les ministères, qui en font un usage privatif* ». Pourtant, « *il y a une expertise universitaire en France... mais elle est très peu assimilable dans les ministères* » regrettent-ils.

À la lecture de leurs témoignages, cet état de fait semble avoir été constant pendant la période 2000-2005, bien que l'apparition du gouvernement Raffarin, en mai 2002, ait marqué une étape supplémentaire vers plus de méfiance vis-à-vis des sources extérieures d'expertise. « *Les élites politiques ne prennent plus contact avec personne* » déclare un Think tank, en mentionnant l'évolution des mœurs des décideurs depuis ce changement de gouvernement.

À la question de savoir comment ils appréhendent les membres du Parlement sur les questions relatives au changement climatique et à l'énergie, l'un d'entre eux répond : « *Le niveau d'expertise auquel ont accès les parlementaires est affligeant (...). Les parlementaires n'ont aucune défiance vis-à-vis de l'Exécutif : ils prennent pour du pain béni tous les travaux (du Ministère de l'économie, des finances et de l'Industrie)* ». Pour conclure, « *il existe une déficience réelle chez les Français, qui ne sont pas armés, que ce soit à l'Assemblée Nationale ou au Sénat* ». Or, « *il faut une expertise interne pour comprendre l'expertise externe* », afin de pouvoir créer cette perméabilité entre les mondes du politique et de l'intelligentsia extérieure.

Ainsi, à la question de savoir s'ils estiment avoir un impact sur le processus décisionnel français entre 2000-2005, la grande majorité reste hautement dubitative.

Le fait de rencontrer de nombreuses difficultés à établir des relations avec des décideurs a pour conséquence de susciter une certaine exaspération des Think tanks français, déjà peu nombreux. Depuis les signes de désengagement du Premier Ministre dans les politiques internationales sur le Climat (période accentuée entre 2002-2005), un expert remarque que « *les endroits de l'expertise d'État se sont effrités* ». Un autre Think tank souligne que les décisions climatiques prises dernièrement sont « *soumises à des rapports*

¹⁰⁶ *L'Amérique des Think tank, Un siècle d'expertise privée au service d'une nation*, Evelyne Joslain, L'Harmattan, 2006, pp.149-151

¹⁰⁷ Propos issus de communication d'experts français, juin 2006.

de force, sans vision globale », ce qui a le don de l'agacer. Et un autre, encore, de renchérir : « Il n'y a pas de logique entre les décisions. On ne peut pas tomber d'accord avec ce qu'ils font, puisque c'est sans cohérence. » L'une des conclusions d'un article publié récemment dans *Les Cahiers de Global Chance* reflète assez bien l'état d'esprit dans lequel les experts français se trouvent face aux gouvernements successifs durant cette période :

« L'adaptation des systèmes énergétiques de nos sociétés s'inscrit forcément dans le temps long. Encore faut-il disposer de la bonne information et mettre en oeuvre des actions et politiques allant dans le bon sens (...). Or il est frappant de voir qu'en France en ce début 2006, les hommes politiques de gouvernement aussi bien de gauche que de droite traitent la crise actuelle comme si elle devait être de courte durée. Pourtant, nous sommes bien entrés dans une nouvelle phase de l'histoire, celle d'une énergie plus rare. »¹⁰⁸

Ce sentiment d'exaspération est d'autant plus accentué que tous les experts interrogés s'estiment légitimes à jouer ce « rôle assez normal à être le conseil du Prince », qui « n'est pas un rôle décisionnel », juge nécessaire de préciser l'un d'entre eux. Pour appuyer leur vision, certains mentionnent les pratiques de bonne gouvernance qu'ils ont observées au Royaume-Uni, chez le gouvernement Blair¹⁰⁹, ou encore aux États-Unis, durant la période « Clinton »¹¹⁰.

Cette frustration à ne pas pouvoir échanger leur savoir avec leurs décideurs semble avoir eu comme conséquence un certain désintéressement vis-à-vis de la politique française entre 2002-2005. Découragés par l'hermétisme de l'élite française, ces Think Tanks s'adressent progressivement vers d'autres types d'acteurs, publics ou pas, d'envergure nationale ou internationale, qui se montrent plus réceptifs ou désireux de connaître l'avis d'experts.

Aussi, et sans surprise, le principal de leurs travaux de recherche sur les questions de diplomatie climatique s'oriente vers l'extérieur. Il se matérialise à travers l'élaboration de projets de collaboration avec d'autres pôles étrangers d'expertise¹¹¹. Ainsi, les cibles dont ils entendent nourrir la réflexion vont au-delà des frontières métropolitaines : leurs travaux

¹⁰⁸ Extrait de la conclusion de l'article : *Le point sur les énergies fossiles*, Jean Luc Wingert, dans *Développement, Énergie, Environnement : changer de paradigme*, Les cahiers de Global Chance, n° 21, mai 2006, p.15 (Nous soulignons).

¹⁰⁹ À la question de savoir comment évaluer le processus décisionnel climatique dans des pays tiers par rapport à celui de la France, un expert déclare : « Au Royaume-Uni, c'est différent. Cela reste le pays qui a une parole sur le changement climatique, et qui a une cohérence long terme entre le discours et les actions mises en œuvre. »

¹¹⁰ Un expert illustre ses propos en mentionnant le cas de l'ex-Président étasunien Clinton lors de la négociation du texte du Protocole de Kyoto, texte dans lequel la position américaine fut largement reprise. « Clinton », précise-t-il, « s'était entouré d'universitaires, pas uniquement de porteurs d'intérêt particulier, comme cela est le cas en France ».

¹¹¹ On observe une volonté certaine de coopérer avec les pays limitrophes, comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni, qui se traduit par des partenariats de recherche, la mise en place de forums scientifiques virtuels (via Internet), ou encore l'organisation de séminaires internationaux. Voir *supra* et *infra*.

ambitionnent de toucher les acteurs-clés étrangers, publics et privés, impliqués dans le processus multilatéral de la lutte contre le Changement climatique, avec une attention certaine auprès des francophones¹¹². Comme le reconnaît un des experts français interrogés, « *il est plus facile de faire des choses à l'extérieur qu'à l'intérieur* ».

Quant à leurs cibles sur le territoire français, ce sont et en priorité les ONG de l'Environnement et de Développement (qu'ils espèrent toucher grâce à la publication de leurs travaux¹¹³) et/ou le jeune public des Universités (Grandes Écoles comprises) à travers la réalisation de conférences¹¹⁴.

Ce dernier constat nous a conduit à analyser la nature particulière des relations qu'entretiennent les Think tanks avec les ONG françaises. De prime abord, les interviews révèlent l'absence de relations structurées entre les experts et le milieu associatif, contrairement aux cas anglo-saxons. Cependant, les protagonistes de ces deux mondes disent se connaître. Ils échangent leurs réflexions sur les questions internationales « à l'occasion ». En outre, on découvre que certains de ces experts ont pénétré le « cœur » des ONGE françaises, en tant que bénévoles actifs. Ces « infiltrations » facilitent ainsi la dissémination de leurs idées dans le travail quotidien des ONG.

En guise de conclusion, le cas français se distingue là encore. Alors que les Think tanks allemands et britanniques ont en commun les cibles « média » et « décideurs », les experts français se sont eux, focalisés sur le milieu des ONG, et à moindre mesure (car plus récent) des Grandes Ecoles comme vecteur national de dissémination. Cela ne manque pas de nous rappeler l'intérêt réciproque identifié précédemment entre ces deux communautés d'acteurs non-gouvernementaux.

¹¹² Cette volonté d'élargir leurs cibles se manifeste par la publication d'articles traduits en anglais, par l'organisation de formations vis-à-vis des délégations francophones, ou de colloques anglophones. Sur ce dernier point, l'illustration la plus parlante est l'organisation d'événements parallèles (*side events*) lors des négociations de la CCNUCC par l'IDDRI (lors de la 11e CdP, *Global Challenges toward Low-Carbon Economy*, 3 décembre 2005, avec la collaboration de l'Institut japonais d'études environnementales (NIES)- ou encore, lors de la 9^e CdP : *Beyond Kyoto*, atelier du 11 décembre 2003, co-organisé avec le Pew Center et le Tata Energy Research Institute), ou de Futur Facteur 4, avec le soutien de l'IEPF, qui participe aux séances francophones organisées en marge de chaque conférence, à l'attention des pays les moins avancés (PMA).

¹¹³ Des publications gratuites qu'ils rendent facilement accessibles via Internet, afin d'en faciliter leur dissémination. Pour illustration, voir les Cahiers de Global Chance, téléchargeables sur <http://www.agora21.org/editiona21.html>, ou encore, les publications rédigées par l'IDDRI, téléchargeables sur : <http://www.iddri.org/iddri/html/publi/publi.htm>.

¹¹⁴ L'exemple le plus notoire est celui de l'IDDRI, qui a cherché – et a obtenu – d'avoir, parmi ses membres actifs, des organismes de recherche tels que l'école polytechnique, le CNRS ou encore Sciences Po. Cela permet la création de passerelles qui facilitent grandement l'instauration d'un dialogue continu entre ce Think tank et les grandes écoles. Une autre illustration sont les conférences réalisées par le Think tank « Futur Facteur 4 » (Pierre Radanne) sur le changement climatique. En 2006, ce dernier est intervenu devant l'IEP de Lille (*Les questions du changement climatique et d'énergie*, 21 février 2006) ; devant le M.U.R.S. au Collège de France (*Transports et effet de serre*, 13 juin 2006) ; devant la Chaire de Développement durable de Sciences Po, Paris (*Le transport aérien à l'épreuve du choc pétrolier et de l'effet de serre*, 1 et 2 juin 2006). Moins récent, l'intervention de Global Chance (*En attendant Kyoto... Des États en mal d'appliquer le protocole sur la réduction des émissions de carbone*, du 18 juin 2004) lors des Journées du développement Durable, organisées par le Cemagref, le CIRAD, l'Ifremer, l'INRA, l'IRD, et le Muséum National d'histoire naturelle. Dans le même sens, voir l'intervention faite par *Global Chance* (*Energie et climat, Aurons-nous le temps ?*, 26 septembre 2005), à l'occasion de l'Année Mondiale de la Physique-2005.

III. Conclusions sur les Think tanks climatiques

Le présent chapitre permet de dresser deux séries de conclusions relatives à l'implication, aux stratégies et aux rôles des Think tanks allemands, britanniques et français dans la diplomatie climatique. La première nous offre des clés de compréhension sur la manière dont ces scientifiques indépendants, notamment anglo-saxons, ont investi cette diplomatie. La seconde couvre le cas, particulier, des Think tanks français, comparé à leurs homologues anglo-saxons.

Le souci réitéré par le politique d'un nécessaire recours à la Science dans les discussions internationales, complexes, sur le changement climatique anthropique, a eu pour conséquence générale d'offrir aux travaux du GIEC et des Think tanks en particulier, une place de plus en plus significative dans la construction de cette diplomatie.

Au cours des années 2000-2005, une des illustrations les plus manifestes de l'implication croissante des Think tanks allemands et britanniques dans cette construction est l'augmentation de leur participation dans la procédure même d'élaboration des rapports du GIEC.

En parallèle, ces Think tanks ont développé et entretiennent des relations dynamiques et interactives avec les décideurs anglo-saxons et les ONG impliquées dans le suivi de la diplomatie climatique. Cela se traduit notamment par l'expression d'un sentiment d'appartenance à une même communauté, la communauté « climat », ainsi que par l'existence de passerelles professionnelles entre les trois catégories d'acteurs précités.

Toutefois, ces Think tanks restent animer par le souci, constant, d'asseoir leur indépendance scientifique et politique ainsi que la crédibilité de leurs travaux vis-à-vis des décideurs et de la communauté scientifique. Pour ce faire, ils soumettent le fruit de leurs réflexions à la revue de leurs pairs (*peer review*). De même, ils disent ne pas hésiter à critiquer ouvertement les positionnements et/ou les stratégies de tel ou tel groupe d'acteurs, s'ils sont en désaccord. Enfin, il n'est pas anodin de rappeler qu'entre 2000-2005, ces Think tank ont jugé opportun de se constituer en « collectif » à part entière devant les institutions de la CCNUCC. Ceci afin de marquer leur autonomie vis-à-vis des autres acteurs non-gouvernementaux que sont les ONG Environnement (ONGE) et/ou Industrie (BINGO).

Quant à la diffusion de leurs travaux et à leur valorisation, les témoignages des Think tanks anglo-saxons dévoilent une multitude de cibles. Celles-ci comprennent non seulement les décideurs, mais également les ONG et les médias, considérés comme des vecteurs efficaces de dissémination de leurs idées.

Enfin, interrogés sur la nature de leur rôle dans cette diplomatie, ces Think tanks le qualifient de conseiller indépendant et/ou de facilitateur interétatique, et non, soulignent-ils, de décideur. Cela dit, il n'en reste pas moins qu'ils restent vigilants au calendrier décisionnel, et qu'ils s'efforcent de construire leur réflexion et de la faire connaître aux décideurs- et aux ONG- le plus en amont possible d'une éventuelle prise de décision. D'ailleurs, ils concèdent avoir parfois joué un rôle notoire sur tel ou tel arbitrage ou positionnement, reconnaissant dans le formulé même de la décision, le fruit de leurs travaux.

Quid des think tanks français dans ce contexte ?

L'étude révèle bien des particularités aux think tanks français par rapport à leurs homologues anglo-saxons, bien qu'ils aspirent à avoir la même aura que ces derniers.

Les Think tanks français actifs dans la sphère de la diplomatie climatique sont relativement récents dans le paysage national (années 2000 pour nombre d'entre eux), et peu nombreux. Cela aura de nombreux effets « handicapants » sur la manière dont ils entendent ou voudraient intervenir dans le domaine de cette diplomatie, notamment vis-à-vis des décideurs français.

De prime abord, on découvre rapidement que ces experts souffrent d'un déficit de reconnaissance institutionnelle, lié à une multitude de facteurs, dont le principal est l'hermétisme culturel des décideurs nationaux.

La majorité des experts français sondés disent avoir une bonne connaissance du processus décisionnel français, pour l'avoir expérimenté dans leur passé. Ils le qualifient de replié sur lui-même. Aussi, un de leurs principaux objectifs en se constituant « think tanks » était-il de faire sortir le débat institutionnel sur le changement climatique des frontières franco-françaises.

Mais ce, en vain. Leurs témoignages relatent que les décideurs français font peu ou pas appel et/ou confiance aux experts indépendants, contrairement à ce que l'on a pu observer chez les décideurs anglo-saxons. Le politique français semble percevoir l'éventualité d'un recours à l'expertise extérieure comme un risque, plutôt qu'une opportunité, pour prendre des décisions.

Une illustration de cette réticence est le fait que rares sont ces think tanks français à s'être vus solliciter pour participer aux travaux du GIEC.

L'autre facteur limitant à leur implication dans cette sphère diplomatique est directement lié à leur faiblesse structurelle. Leurs ressources humaines et financières étant nettement moins importantes que leurs collègues anglo-saxons, le volet « diffusion-

valorisation» de leurs travaux n'est pas ou peu développé. Cela les rend donc manifestement moins visibles que leurs homologues britanniques et allemands au cours de la période 2000-2005.

Néanmoins, l'étude des relations qu'ils entretiennent avec d'autres acteurs que les décideurs français, met en avant deux types de stratégies « de compensation », afin d'optimiser leurs chances d'influencer la diplomatie climatique. D'abord, on constate qu'ils ont tissé des relations informelles, parfois dynamiques, avec le milieu associatif français. Cela facilite la dissémination de leurs idées. Par ailleurs, la frustration de ces experts à ne pouvoir échanger le fruit de leurs réflexions avec les représentants du gouvernement français les a conduit à favoriser le travail de recherche et de prospective vers l'extérieur, ciblant leurs « pairs » ou des décideurs étrangers. Aussi, concluent-ils en le regrettant, ils sont d'avantage (re)connus à l'étranger qu'en France !

Acteurs étatiques et non étatiques dans la politique climatique

*Une analyse comparée des acteurs et des expertises multiples dans les
processus décisionnels de la diplomatie climatique en France, en
Grande-Bretagne et en Allemagne*

Les acteurs économiques dans la diplomatie climatique

Marie Christine Kessler
Benoit Faraco
Raphaëlle Gauthier
Emmanuelle Mühlenhöver

RAPPORT FINAL
JANVIER 2008
*Programme Gestion et Impact
du Changement Climatique*
CONVENTION 0410C0031
ADEME / CNRS, CERSA

0	REMARQUES METHODOLOGIQUES	5
1	LES ACTEURS ECONOMIQUES DANS LA REGULATION INTERNATIONALE DU CLIMAT	10
1.1	BINGOS ET LOBBIES DANS LA NEGOCIATION INTERNATIONALE : LA VOIX DES ACTEURS ECONOMIQUES ?	10
1.1.1	<i>Environnement et entreprise.....</i>	<i>11</i>
1.1.2	<i>L'implication des entreprises dans la négociation climat</i>	<i>14</i>
1.1.3	<i>La présence silencieuse du monde de l'assurance</i>	<i>17</i>
1.1.4	<i>Représenter les intérêts des acteurs économiques : les associations professionnelles.....</i>	<i>18</i>
1.2	LE LOBBYING CLIMATIQUE INTERNATIONAL AU SERVICE DES INTERETS ECONOMIQUES.....	23
1.2.1	<i>Le socle commun : l'environnement, une contrainte pour les activités économiques ?</i>	<i>23</i>
1.2.2	<i>Des stratégies variées au service d'intérêts différenciés</i>	<i>28</i>
1.3	LE TOURNANT DES ANNEES 2000/2001	36
1.3.1	<i>Le constat : la reconnaissance des normes climatiques :</i>	<i>36</i>
1.3.2	<i>L'intériorisation des normes climatiques : un choix stratégique ?</i>	<i>40</i>
2	STRATEGIES D'INFLUENCE ET EVOLUTION DES LIEUX DE POUVOIR.....	44
2.1	UNE EVOLUTION SPATIO-TEMPORELLE DES LIEUX DE POUVOIR	45
2.1.1	<i>Le Lobbying des années 2000 : l'Expression de la préférence pour un système d'échange d'émissions au niveau européen.....</i>	<i>49</i>
2.1.2	<i>Le resserrement des sujets d'intérêt dans les arènes internationales (2002/2005) : Le retour d'un lobbying international ?</i>	<i>60</i>
2.2	QUELLES SPECIFICITES NATIONALES ?.....	74
2.2.1	<i>Un désintérêt français pour la négociation internationale ?.....</i>	<i>74</i>
2.2.2	<i>Le « modèle » anglo-saxon ?</i>	<i>75</i>
2.2.3	<i>L'Allemagne et l'industrie</i>	<i>76</i>
3	CONCLUSIONS	79
3.1	UNE SOCIALISATION ABOUTIE DE LA PROBLEMATIQUE CLIMATIQUE.	79
3.2	UN MONOPOLE DES GRANDES MULTINATIONALES ET DES ENERGIES INTENSIVE EN ENERGIE QUI S'EFFRITE.	81
3.3	L'IMPACT THEMATIQUE DES DECIDEURS ECONOMIQUES SUR LES NEGOCIATIONS INTERNATIONALES.....	82
	LES LIEUX DE LA DIPLOMATIE CLIMATIQUE.....	84
3.4	L'EUROPE, UN LIEU CENTRAL DE POUVOIR ET D'INFLUENCE	84
	LES IMPACTS SUR LA DIPLOMATIE CLIMATIQUE.....	85

3.5	UN IMPACT MITIGE SUR LES PROCESSUS INTERNATIONAUX	85
3.6	UNE INFLUENCE CERTAINE SUR LES PROCESSUS EUROPEENS.	86
3.7	CONCLUSION : UN LOBBYING TECHNIQUE EFFICACE	87

La Science Politique s'est souvent intéressée aux lobbys et groupe d'intérêts qui jouent un rôle dans la construction des politiques publiques. En politique internationale, les études de cas sont moins nombreuses, compte-tenu notamment de la complexité méthodologique qu'implique la réalisation d'un travail de terrain sur les acteurs. En matière de politique climatique, on retrouve de nombreuses études sur les Organisations Non Gouvernementales Environnementales, les ONGE, et beaucoup moins sur les acteurs issus de la sphères économiques. Certains auteurs, issus d'un courant qu'ils dénomment eux-même le courant néo-gramscien se sont cependant attaché à décrire le travail des grandes entreprises, notamment pétrolière autour de la construction du régime de Rio / Kyoto¹. Ces études mettent en évidence le rôle de pression joué par les grandes multinationales du pétrole, sans pour autant êtres pleinement convaincantes dans leur description, parce qu'elles peinent à décrire la grande hétérogénéité de l'univers des acteurs économiques qui interviennent autour des décideurs politiques en matière de diplomatie climatique.

Notre étude s'attache donc à décrire le jeu d'une catégorie d'acteurs, que nous nommons acteurs corporatistes, d'après les travaux menés par Emmanuelle Mulhenöver. Ces acteurs appartiennent tous à la sphère économique. Cependant, il est évident que leurs intérêts, leur perception, et la façon dont les politiques publiques domestiques comme internationales affectent leurs activités sont profondément différents. En effet, la position d'un syndicat professionnel ayant pour objet promotion des énergies renouvelables n'a pas grand chose avec l'association d'acteurs du monde de l'industrie pétrolière, qui eux-même ont des intérêts bien différents des entreprises du secteur de l'automobile. Le terme d'acteurs corporatistes, issus de l'anglais *corporate actors* renvoie donc à cet univers complexe, parfois fortement divisé, où ces acteurs ont néanmoins en commun des formes d'action et un rapport au politique assez complexe.

Remarque sur l'utilisation des citations dans le texte :

- Pour préserver l'anonymat des acteurs que nous avons interrogés, nous ne donnons pas le nom de la personne ni de l'organisation à laquelle elle appartient. Seuls sont donnés l'origine géographique et le type de structure à laquelle l'acteur interviewé appartient.
- Quand une citation est utilisée dans le texte, elle vient en illustration de l'argumentaire. Nous n'utilisons jamais une citation si un seul acteur a exprimé la

¹ Peter Newell and Matthew Paterson, 1998 A climate for business: global warming, the state and capital Review of International Political Economy 5:4 Winter 1998: 679–703, Routledge ; David L. Levy and Peter J. Newell, 2002, Business Strategy and International Environmental Governance: Toward a Neo-Gramscian Synthesis, *Global Environmental Politics* 2:4, November 2002, MIT Press ; Levy, D. & Kolk, A., 2002, Strategic Responses to Global Climate Change: Conflicting Pressures on Multinationals in the Oil Industry *Business and Politics*, Vol. 4, No. 3, 2002

position qu'elle reflète. Une citation signifie qu'une majorité des acteurs interrogés a exprimé une position similaire ou proche.

0 Remarques méthodologiques

La méthodologie proposée dans la réponse à l'appel d'offre prévoyait la réalisation d'entretiens semi-directifs, sur la base d'un questionnaire. Dans ce cadre, nous avons réalisé une trentaine d'entretiens², avec des acteurs d'horizon divers : responsables du changement climatique dans les entreprises, chargés de mission dans les associations professionnelles, fonctionnaires des ministères en contact avec les acteurs économiques. Cela nous a permis d'avoir une bonne vue d'ensemble du sujet, puisque nous sommes parvenus à rencontrer un panel d'acteurs assez diversifié. Nous avons en effet sollicité et réalisé des entretiens avec des acteurs représentant des entreprises ou des secteurs très variés, ainsi que des personnels issus des différentes administrations concernées (Ministères de l'écologie, des Finances, de l'Industrie). Le tableau ci-dessous présente l'ensemble des entretiens réalisés dans les trois pays ciblés par l'étude.

France	Royaume-Uni	Allemagne
Responsables d'entreprises : 7	Responsables d'entreprises : 4	Responsables d'entreprises : 5
Associations : 3	Associations : 5	Associations : 3
Administration : 4	Administration : 3	Administration : 1
Autres : 2	Autres : 2	Autres : 2
Total : 16	Total : 14	Total : 11

Avant de présenter les résultats de notre enquête, il est important de donner quelques précisions d'ordre méthodologique sur les entretiens réalisés.

Tout d'abord, le travail de terrain effectué montre qu'il est nécessaire de redessiner les contours géographiques de notre étude. En effet, ce travail sur la diplomatie portait avant tout sur les négociations internationales relatives au changement climatique. Nous avons donc privilégié, en toute logique, l'étude de la participation des acteurs économiques aux grands forums internationaux que sont notamment le processus relatif à la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (UNFCCC) et le G8. Cependant, l'analyse des entretiens montre que les industriels n'opèrent pas de distinction entre les différents niveaux territoriaux. Certes, leurs stratégies varient selon les arènes politiques dans lesquelles ils interviennent. Pourtant, les acteurs rencontrés soulignent que la cohérence

² L'immense majorité des entretiens ont été réalisés lors d'une rencontre directe avec les acteurs. Dans certains cas, nous avons dû réaliser l'étude par téléphone, en raison des disponibilités des personnes sollicitées.

entre les discussions aux niveaux international, européen et français est suffisante pour qu'ils développent un ensemble de réponses qui jonglent sur les différentes échelles. Ainsi, pour la plupart des acteurs rencontrés, la diplomatie climatique est avant tout européenne, principalement parce que les négociations au niveau communautaire ont des effets directs sur leurs activités. De même, il est logique pour les industriels d'assurer la cohérence entre leurs positions nationales et les dialogues européens et internationaux. Dans ce cadre, comme beaucoup le soulignent, il n'est pas inhabituel qu'une campagne de lobbying lancée au niveau national et portant sur des questions essentiellement domestiques soit assurée en coordination avec d'autres acteurs européens, et vise indirectement des acteurs non nationaux, et notamment des acteurs communautaires. De même, les arènes internationales sont régulièrement utilisées pour faire valoir des points de vue ou des positions strictement communautaires voire nationales. Deux types d'éléments peuvent expliquer ce phénomène. Les premiers sont relatifs à la dimension multinationale des acteurs étudiés. Hormis quelques cas, les acteurs rencontrés ou leurs représentants sont issus d'entreprises implantées dans l'ensemble des grands pays européens, et ont des activités sur l'ensemble du globe. Dans ce cadre, il est logique que leurs tentatives de faire valoir leurs points de vue et attentes dans le cadre des négociations sur le changement climatique soient multi-scalaires, sans qu'il soit facile de distinguer ce qui relève strictement du niveau national ou de la diplomatie. Le second élément qui explique cette imbrication territoriale du lobbying économique autour du changement climatique est que le système politique de réponse à ce phénomène est lui-même complexe. Ainsi, Dans le cadre des négociations UNFCCC, c'est l'UE qui assure la représentation des états-membres, même si ceux-ci ont leur propre diplomatie climatique. Par ailleurs l'UE et chaque état-membre ont la charge de mettre en œuvre les dispositions prises par les traités internationaux. Et même si au final, que ce soit du côté des acteurs économiques ou de l'administration, on retrouve les mêmes personnes physiques dans les négociations climatiques, du côté gouvernemental, leur rôle est très variable selon les thèmes et les forums dans lesquels ils interviennent. Par exemple, dans le cadre du G8, la négociation, qui revenait aux ministères de l'écologie dans le cadre des Nations-Unies, est assurée par les chefs d'Etats, appuyés par différents ministères (Economie, Energie, Finance).

L'implication de ce véritable imbroglio dans la diplomatie climatique est qu'il est impossible de séparer dans les stratégies des acteurs économiques ce qui relève uniquement du domaine international et ce qui relève de l'intervention dans la diplomatie climatique. Puisqu'on ne peut pas comprendre le rôle joué par les acteurs économiques dans la diplomatie climatique, notamment au niveau européen, sans analyser parfois des stratégies nationales d'expression de leurs points de vue, on retrouvera dans cette étude,

quand elles seront nécessaires, des références à des actions de dimension nationale qui sont souvent partie intégrante d'une stratégie globale.

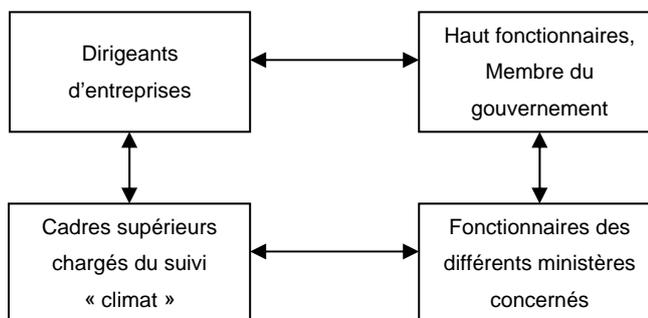
Le deuxième point important de la dimension méthodologique est la « sensibilité » de la question climatique. Les sociologues qui se sont penchés sur la question du lobbying, et des liens entre acteurs économiques et pouvoir politique connaissent bien cette difficulté. Cette étude porte sur la manière dont les acteurs économiques font valoir leurs intérêts dans les négociations internationales. Il sera donc question d'influence, de lobbying, de stratégie, des sujets qui sont considérés comme sensibles par les acteurs rencontrés parce qu'ils sont liés à l'impact que peuvent avoir des acteurs non-gouvernementaux sur des décisions publiques. L'un des obstacles méthodologiques évident à cette recherche est donc relatif à l'étude de cette influence, et surtout de sa légitimité. Car s'il est reconnu partout qu'il est légitime que les entreprises et leurs représentants participent aux négociations internationales et européennes, sur ces sujets qui les intéressent au plus haut point, cette légitimité est souvent remise en question par certains acteurs qui dénoncent la proximité entre sphère économique et sphère politique, l'influence de la première sur la dernière faisant pour certains courir un risque aux principes de la démocratie. Cela est particulièrement vrai dans le domaine de l'environnement, où les entreprises sont régulièrement présentées comme un frein à la mise en place de réglementations ambitieuses. Notre étude se heurte donc à un obstacle presque culturel, c'est-à-dire étudier, au-delà des idées reçues, la participation d'acteurs économiques à un processus politique. Cet obstacle est « culturel », car les pratiques de lobbying et leurs études sont, dans le monde anglo-saxon, plus couramment admises qu'en France. Les enjeux économiques de la réduction des émissions de GES n'ont pas facilité les choses, car ces questions, portant sur la capacité des systèmes de production à supporter une contrainte carbone forte, renforcent la sensibilité de la question du lien entre secteur économique et sphère politique. Pour dire cela autrement, les enjeux financiers de l'action internationale sur le réchauffement climatique sont tels pour certains acteurs économiques, notamment en termes de compétitivité ou d'emploi et d'investissement³ que leur participation à la négociation climatique est considérée comme stratégique, et par là même confidentielle.

Mais ce problème de légitimité nous a posé, et nous pose encore un problème important en termes d'analyse de la participation des acteurs économiques aux négociations climatiques. En effet, tout au long de notre étude nous avons dû faire face à une méfiance assez forte des acteurs rencontrés. Il a donc été plus difficile dans ce volet de l'étude à la

³ Certains secteurs économiques peuvent connaître des recompositions profondes, en fonction des réponses adoptées par la Communauté Internationale. C'est notamment le cas du secteur des transports, très dépendant des énergies fossiles et qui contribue de façon croissante aux émissions de GES.

fois d'obtenir certains entretiens, mais aussi d'avoir accès à certaines informations déterminantes, mais que nos interlocuteurs considèrent comme confidentielles⁴. Si une fois les entretiens obtenus, la méfiance s'est quelque peu estompée, elle demeure présente, notamment sur les finalités de l'étude, et ses conclusions.

Premièrement, nous n'avons pas pu accéder à l'ensemble des acteurs impliqués dans la négociation climatique. Notre étude met en effet en évidence l'existence de deux niveaux principaux d'action des acteurs économiques. Le premier niveau concerne les liens établis entre l'administration d'une part, et des cadres supérieurs des grandes



entreprises ainsi que des associations professionnelles d'autre part. Le second niveau met en relation quant à lui des dirigeants des mêmes entreprises avec des responsables politiques de haut niveau, c'est-à-dire des haut-fonctionnaires ou des membres du gouvernement. Le schéma ci-contre illustre les relations entre ces niveaux, où, schématiquement, les acteurs du niveau inférieur assurent le suivi « technique » du dossier, et où les acteurs du niveau supérieur ont des échanges plus généraux, mais plus politiques.

Si notre accès à des acteurs du second niveau n'a pas posé de réel problème, notre accès au niveau supérieur a été bien plus limité. C'est là une première limite de notre étude. Dans de nombreux entretiens, des rapports entre les chefs d'entreprises et des ministres ont par exemple été évoqués, les personnes rencontrées nous expliquant que sur certains sujets sensibles, leurs supérieurs se chargeaient d'assurer l'expression de l'entreprise ou d'un secteur en particulier directement avec les « hautes sphères » de l'Etat. Nous n'avons que peu, dans le cadre de cette étude, réalisé d'entretiens avec des personnes se situant dans le niveau supérieur de notre schéma. En effet, les temporalités de l'étude (la période 2000-2005), et l'actualité de la question (de la mise en place des plans d'allocations des quotas (PNAQ) aux discussions sur l'avenir du système énergétique), font que nous ne disposions que de peu de recul pour interroger de telles personnes (anciens ministres, dirigeants d'entreprises), encore très impliquées dans les débats et donc réticentes à nous recevoir. À cela s'ajoute l'utilisation par bon nombre d'entreprises, de cabinets spécialisés dans le lobbying, notamment à Bruxelles, dont les représentants sont difficiles à aborder.

Deuxièmement, nous avons parfois été confronté à des refus clairs de participer à l'étude, que ce soit pour un entretien ou même pour répondre à un questionnaire administré

⁴ C'est le cas notamment de l'AFEP en France, ou de la CBI au Royaume-Uni, qui développent des stratégies d'influence basées sur des relations interpersonnelles de haut niveau, mais aussi sur l'échange de points de vues dans des courriers classés confidentiels.

par courrier. Ces situations posent alors un vrai problème d'analyse, même si rare ont été les cas où nous nous sommes heurtés à une fin de non-recevoir.

Troisièmement, les acteurs rencontrés ont beaucoup insisté sur la confidentialité et l'anonymat qu'ils souhaitaient voir préserver dans le cadre de la participation à l'enquête. Cette garantie de confidentialité, qui était souvent une condition *sine qua none* de leur participation, a des implications pour ce compte-rendu. Ainsi, la liste des entretiens réalisés ne pourra pas être diffusée en dehors du cercle de l'équipe de travail et des commanditaires. De même, les rares citations faites dans le corps du texte sont strictement anonymées, et sont présentes parce qu'elles illustrent des propos tenus par plusieurs acteurs.

Quatrièmement, cette méfiance de la plupart des acteurs rencontrés s'est traduite dans la manière même dont se sont déroulés les entretiens. Avant que la parole ne se libère, ce qui a été souvent le cas, nous avons dû convaincre, par le respect de codes formels et informels⁵ nos interlocuteurs que nous n'étions pas là pour les « piéger », mais bien pour effectuer un travail d'analyse notamment à partir de leur propre vision du fonctionnement de la diplomatie climatique. Il est important de reconnaître que les rencontres physiques se sont déroulées de manière très satisfaisante, et que, malgré la méfiance initiale, surtout au moment de la prise de contact, nous avons été très bien reçu par les acteurs rencontrés.

L'ultime précision méthodologique que nous souhaiterions donner en préambule à cette étude est relative aux discours produits par les acteurs économiques dans les entretiens. Très tôt dans notre étude, après les premiers entretiens réalisés, il nous est apparu important de compléter ce travail par un travail d'analyse de discours. En effet, si les réponses fournies par les personnes rencontrées se prêtaient bien à une analyse poussée, ces données s'avéraient insuffisantes pour avoir une vue d'ensemble du rôle joué par les acteurs économiques dans la diplomatie climatique. Nous avons donc décidé, en accord avec l'équipe, de compléter ce travail d'entretiens par un travail d'analyse de discours, basé sur l'étude des documents produits par les acteurs économiques dans le cadre de leur participation aux négociations internationales sur le changement climatique. Nous avons ainsi analysé les communiqués de presse, lettre ouvertes, rapports, compte-rendus des groupes de travail, mais aussi les side-events⁶ organisés par le monde de l'entreprise ainsi que des coupures de presse relatives à ce sujet. Dans le même cadre, nous avons, lors de la participation de l'auteur à deux sessions de négociations internationales (COP-MOP 12, SB 26) suivi un certain nombre d'événements organisés par les acteurs économiques. Cela

⁵ Ce n'est en effet qu'après présentation approfondie de l'étude, de ses commanditaires et de l'unité de recherche en charge de sa réalisation, mais aussi avec le respect des codes vestimentaires propre aux milieux d'affaires (rôle important du costume/cravate, qui crédibilise l'interviewer) et la démonstration d'une bonne connaissance des négociations climatiques (utilisation du « jargon » technique qui crée un rapport de confiance entre interviewé et interviewer) que la discussion, plus libre, s'est avérée intéressante par rapport aux objectifs de l'étude.

⁶ Événements parallèles, c'est-à-dire conférences organisées en parallèle des réunions prévues dans le cadre de l'UNFCCC.

a permis de donner plus de profondeur à notre étude, et de contrebalancer certains points de vue avancés, qui parfois relevaient de lieux communs ou de clichés. On trouvera en annexe à ce document la liste indicative des documents utilisés à cette fin.

1 Les acteurs économiques dans la régulation internationale du climat

On ne saurait comprendre les évolutions que nous avons mises en évidence dans la période de référence de notre étude sans revenir, ne serait-ce que brièvement, sur l'implication des acteurs industriels dans la négociation climat avant 2000. Pour ce faire, nous nous appuyons à la fois sur les éléments rapportés par les différents acteurs que nous avons rencontrés, mais aussi sur quelques éléments de littérature scientifique qui se sont intéressés à cette question. Le principal élément que nous mettons en évidence est ici une ***socialisation presque complète des grands principes fondateurs du système de régulation international, c'est-à-dire du cadre composé de la Convention Cadre des Nations Unies pour le Changement Climatique, et de son Protocole de Kyoto.*** Cela veut dire, en d'autres termes, que les normes véhiculées par ce que les acteurs appellent eux-même un régime sont aujourd'hui considérées comme allant de soit par les acteurs économiques, et donc qu'elles ne sont plus remises publiquement en cause, alors même qu'il y a quelques années, certains de ces acteurs critiquaient ouvertement le processus. Notre étude ne permet cependant pas de mettre en évidence une transformation des normes issues du régime climatique en valeurs, dans la mesure où il faudrait développer une analyse beaucoup plus poussée pour déterminer si les acteurs industriels sont entièrement convaincus du bien fondé de la norme, ou si leur acceptation est simplement devenue un impératif discursif, c'est à dire qu'il est devenu pratiquement illégitime de remettre en cause les fondements même du système de régulation climatique.

1.1 Bingos et lobbies dans la négociation internationale : la voix des acteurs économiques ?

Pour mieux situer le cadre de notre étude, nous allons rapidement dans cette première partie revenir sur l'historique de la participation des acteurs économiques aux grands débats internationaux sur l'environnement. La période de référence de notre étude, qui va de 2000 à 2005, n'est en effet qu'une étape d'une longue histoire de participation des acteurs économiques aux négociations internationales (qu'elles soient bilatérales ou multilatérales) sur les questions environnementales.

1.1.1 Environnement et entreprise

Les entreprises ont été une cible de protestation de la part des mouvements environnementaux depuis l'origine de ceux-ci⁷. L'émergence de la question environnementale comme problème politique autonome, surtout dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle a ainsi conduit à une dénonciation répétée des méfaits exercés sur l'environnement par deux grandes catégories d'acteurs : les Etats (notamment autour de la question du nucléaire, qui a donné naissance à Greenpeace), et les acteurs économiques (Industries pétrolières, chimiques, etc...). La montée en puissance du risque environnemental, et des premières crises écologiques majeures (pluies acides, destruction de la couche d'ozone, marées noires, changements climatiques, etc.) d'origine anthropique font que les activités industrielles et économiques essuient donc des critiques de plus en plus féroces de la part des mouvements environnementalistes mais aussi de certains Etats.

De nombreuses actions entreprises par les militants des ONG Environnementales ont ainsi pour cible des entreprises. On pense notamment au boycott de Shell lancé par des associations pour protester contre le naufrage de l'Amoco Cadiz, ou encore aux actions entreprises contre des fabricants de meubles pour protester contre l'exploitation sauvage d'essences forestières rares. Dans le même temps, un système législatif de protection de l'environnement apparaît progressivement dans les pays occidentaux, au fur et à mesure que ces préoccupations deviennent un enjeu politique incontournable.

Les années quatre-vingt viennent renforcer encore un peu plus la pression environnementale qui s'exerce sur les activités économiques. Jusque-là perçu comme une ressource, et non comme un capital à préserver (Fineman, 2000), l'environnement, parce qu'il fait courir un risque « réputationnel » aux entreprises, mais aussi parce que les tentatives de régulation par la sphère politique des activités polluantes se font de plus en plus précises, devient un élément important dans l'activité des entreprises. Si les premiers rapports « Développement Durable » des entreprises n'émergent que dans les années quatre-vingt-dix, à partir du milieu des années quatre-vingts, émerge un discours structuré autour de la responsabilité des entreprises par rapport au corps social et à leur environnement (Buccholz, 1996 ; Godard, 2002).

L'intérêt des acteurs économiques pour l'environnement est donc relativement récent, et prend son envol dans les arènes internationales au moment de la négociation des grands traités environnementaux. Le protocole de Montréal visant à lutter contre la destruction de la

⁷ Les premières mobilisations environnementalistes apparaissent en Europe et aux Etats-Unis à la fin du XIX^{ème} siècle, sous la forme de mouvements organisés autour de scientifiques ou d'intellectuels. Ces derniers se mobilisent pour la défense de paysages (comme par exemple la mobilisation des peintres de Barbizon contre l'exploitation forestière), souvent mis à mal par une industrie dont la pollution devient visible (coupe forestière, émissions liées à la combustion du charbon...). Elles prennent ainsi comme cible certaines activités économiques. Ainsi, la création du Parc de Yellowstone se fait à l'initiative de John Muir et du Sierra Club, et la plupart des échanges visent les activités économiques (voir par exemple la lettre de John Muir au Président Roosevelt le 21 avril 1908) ou commerciale, comme les *leagues* anglaises de protection des oiseaux (Evans, D, 1997).

couche d'ozone est souvent cité comme l'un des premiers cas de participation active des acteurs industriels à la mise en place d'un régime international de protection de l'environnement. La participation de DuPont à la négociation sur la régulation des CFC, gaz destructeurs de la couche d'ozone, est mise en avant pour expliquer l'émergence d'un système de régulation qui aujourd'hui est considéré par beaucoup d'observateurs comme un modèle, est ainsi considérée comme déterminante par bon nombre de chercheurs. Ces derniers soulignent que la participation de ces industriels, notamment parce que certains avaient un avantage compétitif en développant des produits de substitution, a été l'un des éléments déterminants dans le succès de cette politique internationale, à côté bien sûr d'autres éléments, comme la prise de conscience collective et le rôle joué par les communautés savantes (Maxwell J., 1997 : Haas P., 1992).

L'émergence d'un marché d'émission autour du SO₂ aux Etats-Unis constitue aussi une petite révolution. Les questions de pollution de l'air et de pluies acides conduisent en effet l'administration états-unienne à mettre en place un système de régulation comportant un système d'échange de permis d'émissions. La mise en place de ce système a sans doute joué un rôle majeur dans la prise en compte de l'environnement par les industriels, dans la mesure où ces derniers ont été directement concernés par la mise en place de cette politique publique.

La décennie quatre-vingt-dix marque donc un véritable tournant dans les rapports qu'entretient le monde économique avec les questions environnementales. C'est dans cette période que sont créés des postes de responsables environnement dans la plupart des grandes multinationales. Ces postes, rattachés généralement au niveau « corporate » de l'entreprise, et donc à la direction stratégique, ont pour mission de répondre aux exigences sociales, financières et politiques en matière d'environnement, et de coordonner la politique des groupes dans ce domaine. Ils sont généralement occupés par des cadres issus des autres branches de l'entreprise, et couvrent l'ensemble des sujets environnementaux (pollution, émissions de GES, gestion des sites, etc.) Dans la même période, les acteurs économiques commencent à publier des « rapports de développement durable », documents qui compilent l'ensemble des activités rattachées à l'atténuation des impacts sociaux et environnementaux des entreprises. Plus tard, certaines entreprises entreprendront de diffuser aussi sur leur site Internet des « indicateurs de développement durable », données chiffrées précises relatives à leurs émissions de polluants par exemple. Olivier Godard propose une analyse de cette évolution en expliquant que c'est pour se prémunir d'une contestation sociale que les entreprises opèrent cette évolution (Godard, 2002). Il y a donc un véritable virage stratégique dans les années quatre-vingt-dix, caractérisées, outre l'intégration dans l'organigramme des grandes firmes de personnels dédiés à la réponse à ces enjeux, par la création d'organisations de représentation des acteurs industriels

spécialisés sur les questions d'environnement. C'est notamment (mais pas seulement) l'apparition d'un traitement politique international de la crise climatique qui suscite cette recomposition⁸.

L'émergence de la crise climatique, première véritable crise globale dans le sens où elle est internationale, multisectorielle et multi-scalaire marque une nouvelle étape dans la participation des industriels à la régulation de l'environnement. Si la protection de ce dernier reste une contrainte, dans la mesure où de manière générale elle affecte les coûts de production, elle est devenue un impératif parce qu'il existe des demandes citoyennes fortes, mais aussi parce que les investisseurs et les acteurs financiers sont devenus plus sensibles à ces questions. De même, les Etats et les collectivités territoriales mettent progressivement en place une législation qui contraint les industriels à intégrer la dimension environnementale dans la gestion de leurs activités. Pour les acteurs économiques, le tournant qui s'opère dans les quelques années qui suivent la signature du Protocole de Kyoto marque une évolution importante, car peu à peu se mettent en place des politiques publiques nationales ou communautaires de réduction des émissions de GES. Avec la mise en place de la "directive permis", les équipes des grandes entreprises européennes s'enrichissent de cadres chargés du suivi de cette question⁹, et les grandes associations de branches ou généralistes se dotent elles aussi de chargés de mission sur ce thème-là.

Différentes stratégies ont ainsi été adoptées par les industriels, tout particulièrement en vue de limiter l'impact des nouvelles réglementations sur les activités, et d'éviter de se voir attribuer une image trop négative sur les marchés ou auprès des consommateurs, qui pourrait nuire à leurs activités. Ainsi, en 1992 en France est créée *Entreprise Pour l'Environnement* (EPE), avec comme objectif de traiter de la question de la dépollution des sites industriels. À la même date est créé le *Business Council for Sustainable Development*, (BCSD), association de dirigeants d'entreprises à l'initiative de l'industriel suisse Stephan Schmidheiny. En 1995, cette structure fusionnera avec le *World Industry Council for the Environment* (WICE), une initiative de la Chambre de Commerce Internationale (ICC) pour former le *World Business Council on Sustainable Development* (WBCSD). L'ensemble de ces organisations ont pour caractéristique de représenter dans les différents forums, le point de vue des entreprises en matière d'environnement, en construisant un discours centré sur la responsabilité des acteurs privés, et leur souci d'assumer leurs responsabilités dans ce domaine (Najam A 1999-2000.)

⁸ Il est évident que d'autres problèmes écologiques ont joué un rôle important, notamment les problèmes de pluies acides, de pollutions maritimes, mais aussi de pollution locale et de santé. Cependant, la question du changement climatique, parce qu'elle concerne fortement les usages de l'énergie, s'impose presque à l'ensemble des acteurs économiques, alors que jusque là, nous assistions à des réponses « sectorielles » à des crises « sectorielles » (par exemple, réponse des compagnies pétrolières aux marées noires, ou encore, réponse des industries chimiques au problème des pluies acides).

⁹ Ce sont généralement ces acteurs que nous avons rencontrés dans le cadre de notre enquête.

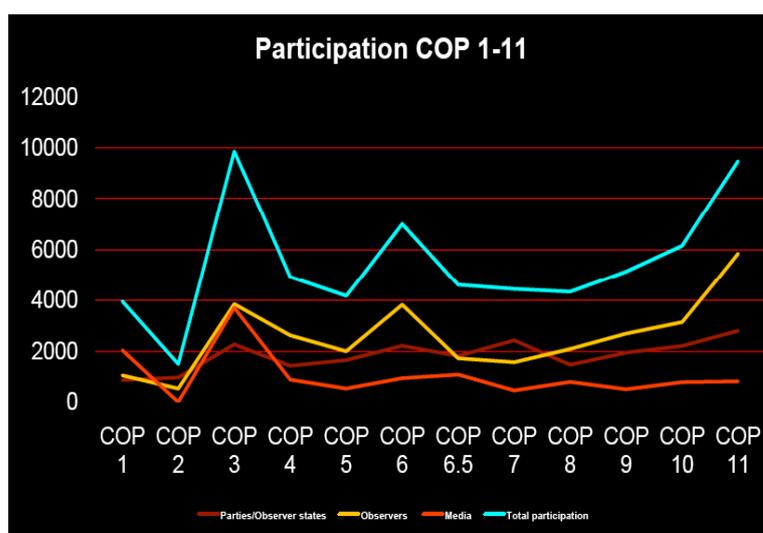
1.1.2 L'implication des entreprises dans la négociation climat

La question du changement climatique, bien qu'apparue assez tôt sur la scène internationale, ne devient centrale qu'à partir du Sommet de la Terre de Rio, en 1992. La montée en puissance des connaissances scientifiques permet en effet à ce moment-là de mettre en place la CCNUCC, qui entre en vigueur en 1994, puis le Protocole de Kyoto qui, en 1997, vise à répondre au besoin, souligné par le 2^e rapport du GIEC d'une maîtrise des émissions de GES pour prévenir une déstabilisation d'origine anthropique du système climatique.

En l'espace d'une décennie, le changement climatique est donc devenu un problème majeur en politique internationale, notamment parce que les évidences scientifiques se sont renforcées pour montrer qu'une évolution majeure de nos modes de vie, mais aussi de nos modes de production et de déplacement étaient nécessaires pour répondre au défi climatique. Cependant, les premiers pas du régime climatique sont essentiellement le fait des Etats. La grand-messe médiatico-environnementale de Rio est en effet avant tout un sommet interétatique, et même si bon nombre d'ONG participent de près ou de loin à cet événement, les entreprises ne sont que peu associées à la négociation¹⁰.

C'est au moment de la négociation du Protocole de Kyoto, parce que l'impact sur leurs activités de la mise en place d'un système de réduction légalement contraignant des émissions de GES des pays industrialisés, que les acteurs économiques commencent à développer une stratégie importante de lobbying sur la question climatique. Comme le soulignent de nombreuses études, les acteurs économiques ont, dans une première phase, exprimé une relative méfiance vis-à-vis des institutions climatiques internationales. Ce fut notamment le cas lors des discussions autour de la COP3, à Kyoto, en 1997, qui devait aboutir à la naissance du Protocole du même nom.

Nous ne disposons pas de statistiques précises relatives à la participation des acteurs économiques aux grandes conférences climat. Cependant, si l'on se fie aux déclarations faites par les personnes interrogées dans cette enquête, il apparaît clairement que dans les



¹⁰ La tentative décrite plus haut de représentation des acteurs économiques de haut niveau (chefs d'entreprises) par le Suisse Schmidheiny vise justement à répondre à cette faible participation.

premières années qui suivent la conférence de Rio, la participation des acteurs économiques est relativement limitée. Certes, ils ont accès aux Conférences des Parties (COP), mais l'ensemble des acteurs rencontrés affirme jouer un rôle mineur dans ce qui reste, à leurs yeux, un processus essentiellement interétatique. Nous avons plusieurs fois posé la question suivante aux interviewés : « Comment évaluez vous votre influence comparée à celle des autres acteurs non-gouvernementaux, et en particuliers les ONG environnementales ? ». Parmi ceux des acteurs qui étaient présents dans la première phase de négociation, beaucoup expliquent qu'en France, et en Europe en tout cas, l'influence des activistes environnementaux était bien plus importante que la leur. Beaucoup opèrent cependant une distinction avec la situation aux Etats-Unis, où selon eux, les acteurs économiques, et notamment les industriels étaient à l'époque bien plus écoutés. Ils expliquent cette différence par le fait qu'en Europe, ce sont avant tout les ministères de l'environnement ou de l'écologie qui ont conduit les négociations, tandis qu'aux Etats-Unis, la négociation relevait de la Maison-Blanche.

Cela semble s'avérer structurant pour la suite des négociations, dans la mesure où l'immense majorité des acteurs rencontrés insistent sur cette difficulté d'accès aux décideurs dans les ministères de l'environnement, et est très révélateur de la perception qu'ont les acteurs économiques du système de régulation climatique, considéré comme pouvant potentiellement entraver leurs activités. Reste que c'est à partir de 1998, une fois que l'accord de Kyoto rend concrète l'idée d'une réduction légalement contraignante des émissions de GES, et donc à la date à partir de laquelle les pays commencent à envisager les politiques internes à mettre en œuvre pour atteindre leurs objectifs, que les industriels commencent, en Europe, à investir pleinement le champ de la négociation internationale sur le changement climatique.

En France, la présence des industriels et des acteurs économiques est avant tout assurée par EDF. L'entreprise nationale est en effet l'une des seules, côté français, à suivre les négociations depuis leur début. Cela est révélateur de la participation du monde économique aux premières négociations sur le changement climatique, puisque ce sont avant tout les acteurs du monde de l'énergie (fournisseurs d'énergie et industrie forte consommatrice d'énergie) qui investissent les négociations internationales, principalement parce que l'immense majorité de l'énergie consommée par ces secteurs d'activités a pour origine la combustion des ressources fossiles, donc largement émettrice de GES.

En matière de participation aux négociations climat, et de prise de position des industriels le contexte français diffère quelque peu des autres pays européens, notamment l'Allemagne et le Royaume-Uni. Comme le montre le tableau ci-dessous, les émissions directement liées à l'industrie représentent, en 1997, plus de la moitié des émissions de l'UE, de l'Allemagne (53,27%) et du Royaume-Uni (53,45%), contre « seulement » 36,47% en

France. En France, le recours à la technologie nucléaire pour la production d'électricité a pour effet de limiter les émissions nationales de GES, qui sont, en émissions par habitant bien inférieures aux niveaux de ses grands voisins européens (6,1 Tonnes/CO2 par habitant dans l'hexagone, contre 9,3 t/CO2 au Royaume-Uni, 10,9 t/CO2 en Allemagne, et jusqu'à 20,2 t/CO2 aux Etats-Unis¹¹).

	Union Européenne (15 pays)	Allemagne (incluant l'ex-RDA à partir de 1991)	France	Royaume-Uni
Transports	19,23%	16,92%	23,92%	18,50%
Industrie (Energie + Manufacturière et Construction)	50,40%	53,27%	36,47%	53,45%
Agriculture	10,65%	8,52%	18,22%	7,59%
Déchets	3,00%	2,15%	2,96%	2,92%
Autres (énergie + non-énergie)	16,73%	19,14%	18,43%	17,54%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Cette situation a *de facto* une incidence importante sur la participation des acteurs économiques aux négociations sur la prise d'engagements quantifiés et légalement contraignants de réduction des émissions de GES. En effet, dans la plupart des principaux pays parties à la Convention et concernés directement par ces engagements de réduction de leurs émissions, le secteur industriel représente plus de la moitié des émissions, alors qu'en France, la répartition sectorielle est plus également répartie entre les différents secteurs. On peut donc légitimement supposer que les politiques publiques qui devront accompagner la prise d'engagements internationaux concerneront les secteurs en fonction de leur contribution au phénomène. Dans des pays où plus de la moitié des émissions a pour origine les activités industrielles (production d'énergie et industrie manufacturière), on retrouve une opposition assez systématique et virulente, dans la première phase des négociations internationales, à la prise de tels engagements. De leur côté, le récit fait par les acteurs français investis dans les premières phases des négociations climats nous montre que ces derniers ont une vision moins « noire » du système de régulation que leurs homologues. Ainsi, alors que pour beaucoup d'industriels du secteur de la production d'énergie, notamment dans le monde anglo-saxon¹², Kyoto est présenté comme une entrave à l'activité économique, certains industriels français, notamment EDF, perçoivent le traité comme une opportunité, dans la mesure où il offre potentiellement un avantage à la technologie nucléaire, qui n'émet pratiquement pas de GES.

Ces données structurelles nous amènent, dans cette étude comparative, à poser une importante hypothèse de recherche. Il s'agira en effet de mesurer quels impacts ont de tels éléments sur les positions des industriels, puisque l'on peut légitimement supposer que dans

¹¹ Source : Climate Analysis Indicator Tool (CAIT), World Resources Institute.

¹² Et bien plus outre-atlantique, où les industriels états-uniens et canadiens sont très opposés à la ratification du Protocole (MacDonald D, 2001 ; Grubb M, 2003)

les pays où les activités industrielles représentent une part majeure des émissions, les acteurs économiques, plus « menacés » dans leurs activités, développeront des discours d'opposition plus forte au régime climatique. Cependant, la libéralisation progressive du marché de l'énergie au niveau européen peut aussi avoir comme effet de lisser les attentes et les discours des acteurs industriels, et l'on assisterait alors en quelque sorte à une « européanisation » du lobbying économique.

1.1.3 La présence silencieuse du monde de l'assurance

Notre étude sur le rôle des acteurs économiques ne saurait se focaliser uniquement sur les organisations les plus visibles pendant la négociation et passer sous silence le rôle joué par des acteurs plus discrets : les compagnies d'assurances. Plusieurs études sur le rôle qu'a joué ce secteur économique particulier pendant les négociations expliquent bien, en effet, qu'il existe, à côté des « lobbyistes conventionnels » c'est-à-dire des industries fossiles, des énergéticiens et des industries chimiques ou fortes consommatrices d'énergie, des « *active listeners* » (Giorgetti C, 1999), des organisations d'acteurs qui sont moins impliqués directement dans la négociation, mais qui suivent les débats avec intérêt.

Les assureurs sont à double titre intéressés par la gestion internationale du problème climatique. En premier lieu, les impacts du changement climatique affectent directement leur activité principale, dans la mesure où une déstabilisation du climat peut accroître le nombre, la fréquence ou l'intensité d'événements climatiques extrêmes, et donc favoriser la réalisation de certains risques. Le changement climatique touche donc le cœur de métier des assureurs, puisque, selon les dires mêmes d'un cadre d'une grande société française d'assurance, « certains risques ne pourront plus être assurés¹³ ». En deuxième lieu, les assureurs jouent un rôle important en tant qu'investisseurs. En effet, le système d'assurance est basé sur l'investissement dans un certain nombre de valeurs des cotisations des souscripteurs, afin de réaliser des bénéfices qui permettront, le cas échéant, de verser la prime d'assurance aux victimes d'un sinistre. Les assureurs ont donc un pouvoir financier important en tant qu'investisseurs. Ils sont de plus en plus sensibles aux questions de responsabilité sociale et environnementale des industriels, et jouent ainsi un rôle non négligeable dans la diffusion de ces règles.

Les ONGE ont d'ailleurs très tôt compris l'enjeu de la mobilisation de ces acteurs, qui avaient potentiellement le pouvoir de contrebalancer les positions prises par les industries fossiles dont la voie dominait l'ensemble des négociations. Ainsi, en 1993 Greenpeace publie un rapport intitulé « Changement Climatique et Assurance : Solidarité dans le milieu

¹³ Entretien avec un responsable français de l'assurance.

du risque ?¹⁴ » afin de tenter de mobiliser les assureurs autour de la négociation internationale, et leur demande d'apporter leur soutien à la mise en place d'un instrument juridique de limitation des émissions de GES (le Protocole de Kyoto).

Dans ce document, le directeur scientifique de la campagne climat pour Greenpeace International tente de mobiliser, données scientifiques et arguments économiques à l'appui, pour que les différentes compagnies d'assurance et de réassurance appuient les revendications des ONG sur la nécessité d'une réduction des émissions de GES pour les pays industrialisés. De nombreuses compagnies s'engagent d'ailleurs assez rapidement dans ce sens. Dès 1997, bon nombre de compagnies prennent ainsi position en faveur d'un cadre international visant à limiter les émissions de GES¹⁵.

1.1.4 Représenter les intérêts des acteurs économiques : les associations professionnelles

Les différentes entreprises actives dans la diplomatie climatique utilisent souvent des associations professionnelles pour faire entendre leur voix. En effet, contrairement aux ONG environnementales, les entreprises n'ont pas directement accès aux négociations dans le cadre des Nations Unies, et doivent donc passer par des structures de représentation. Cela n'empêche pas, bien entendu, la participation d'entreprises en tant que telles aux négociations internationales ou à leur préparation. Les contacts entre dirigeants des groupes de taille importante et membres du gouvernement ou du Parlement sont en effet monnaie courante dans les trois pays qui servent de base à notre étude. De même, il n'est pas rare de voir intervenir, dans la négociation même ou à sa périphérie, des entreprises intervenant en leur nom propre. Ainsi, par exemple, Claude Nahon, Directrice du Développement Durable du groupe EDF est intervenue directement dans le cadre du Dialogue, un des forums créés par la conférence de Montréal en 2005 pour débattre de l'avenir du régime climatique.

Nous dressons ici le panorama de quelques associations professionnelles, qui par leurs activités et leur répertoire d'action illustrent, à différentes échelles, le rôle que jouent les associations professionnelles dans la diplomatie climatique. Nous décrivons dans un premiers temps le *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD), organisation internationale rassemblant un nombre important d'entreprises et disposant d'un

¹⁴ Climate Change and the Insurance Industry, Solidarity among the Risk Community ? publié par Greenpeace et écrit par Jeremy Leggett (1993) Directeur scientifique de la campagne climat pour Greenpeace International.

¹⁵ Par exemple : « Dr. Gerhard Berz, meteorologist and head of the Geoscience Research Group at Munich Re: "The fact that extreme atmospheric events accounted for such a large proportion of the losses is further evidence for us of the expected change in the environment and climate in many regions of the world. New extreme values for various atmospheric parameters like precipitation and wind velocity will often have catastrophic effects. For many years, therefore, we have been calling for comprehensive and speedy measures aimed at curbing man-made changes in the environment. The outcome of the negotiations at the climate summit in Kyoto thus represents an important but still inadequate step in this direction. » Communiqué de Presse de la compagnie Munich Re, l'un des principal ré-assureurs présent sur le marché, le 29 décembre 1997.

réseau de représentants nationaux et régionaux. Nous exposerons ensuite le travail et le fonctionnement de l'Union des Industries de la Confédération Européenne (UNICE), confédération des acteurs économiques très présente sur les questions environnementales et climatiques, notamment à Bruxelles. Nous nous intéresserons ensuite à l'Association Française des Entreprises Privées (AFEP), discrète association particulièrement active au niveau de la mise en place de la législation européenne. Enfin, nous nous pencherons au rôle joué par une association professionnelle sectorielle, (l')International Petroleum Industry Environmental Conservation Association, (IPIECA).

Curieusement, on retrouve peu de littérature consacrée directement à ces associations et aux intérêts qu'elles représentent. Nous basons donc notre rapide présentation à la fois sur une revue de la (maigre) littérature existante, les informations recueillies pendant les entretiens, et enfin une revue de presse et des sites Internet de ces organisations.

1.1.4.1 Le WBCSD, la voie du « Business »

Le WBCSD a été fondé en Janvier 1995, et est né de la fusion du Business Council for Sustainable Development (BCSD) et du World Industry Council for the Environment (WICE). Le BSCD avait été fondé autour du sommet de Rio, à l'initiative du Secrétaire Général de la CNUCED qui avait demandé à un industriel suisse, Stephan Schmidheiny d'être son conseiller spécial sur l'environnement (Najam, 2000). Le WICE est quant à lui une émanation du bureau développement durable de la Chambre de Commerce Internationale (CCI). Aujourd'hui, le WBSCD s'est fait une spécialité de représenter des entreprises soucieuses d'améliorer leur image en matière d'environnement, et offrant un discours progressiste sur la protection de l'environnement et la responsabilité des acteurs économiques en la matière. Cette organisation revendique aujourd'hui plus de 180 entreprises adhérentes dans le monde, et des correspondants dans les principales régions du globe.

Membres	Représentant National	Membre du Board
Allemagne	Adidas AG Allianz BASF Bayer Continental AG Degussa Deutsche Bank E.ON Heidelberg Cement Henkel Volkswagen	Econsense Jürgen R. Thumann Spokesman Dr. Josef Ackermann Chairman of the Management Board Deutsche Bank AG Ernst Baumann Member of the Board of Management BMW AG Dr. Wulf Bernotat Chairman of the Board of Management E.ON AG Michael Diekmann Chairman of the Board of Management Allianz AG Dr. Klaus Engel Chairman of the Managing Board of Degussa

				GmbH Etc.
France	AREVA EDF Group Gaz de France L'Oréal Lafarge	Michelin Renault Suez Veolia Environnement	Entreprise Pour l'Environnement	Bertrand Collomb Chairman Lafarge Anne Lauvergeon Chairman of the Executive Board AREVA Etc.. Jeff Tetlow
Royaume- Uni	Anglo American BG Group BP Deloitte Touche Tohmatsu	Environmental Resources Management Group Rio Tinto Vodafone Group	Business Council for Sustainable Development UK	Danny Lawrence, Lafarge Malcolm Stephenson , Shell Rory Tait ,Eversheds Laurence Bower , Ondeo Peter Braithwaite, Arup Etc.

Le WBCSD a été l'une des premières associations d'acteurs économiques à se construire autour d'enjeux essentiellement environnementaux. Rapidement après sa création, le WBCSD a été reconnu par de nombreux acteurs comme incontournable dans négociations environnementales. En matière de changement climatique, le WBCSD s'est rapidement illustré comme l'association de référence ayant un positionnement modéré et ne se situant pas, comme la *Global Climate Coalition (GCC)*, dans une logique pure et dure d'opposition au Protocole de Kyoto.

Jugé « fréquentable » par certaines ONG environnementales, le WBCSD ira même jusqu'à lancer un appel commun avec Greenpeace, en 2002, à l'occasion du Sommet de la Terre à Johannesburg¹⁶. Tant le répertoire d'action que les discours et arguments utilisés illustrent ce positionnement modéré. Le WBCSD agit notamment autour de la négociation climat en animant des side-events, mais aussi en exprimant la voix des acteurs industriels pendant les sessions plénières, en profitant de l'espace accordé aux observateurs. Se faisant l'avocat des bonnes pratiques, mais aussi de la nécessité d'adopter un cadre réglementaire suffisamment large et souple pour ne pas pénaliser les activités économiques, le WBCSD développe ce que l'on pourrait appeler un activisme « soft ». Il se construit effectivement plus autour de la recherche de la définition des problèmes politiques, et vise à orienter la vision que se font les décideurs publics des solutions à appliquer,¹⁷ que dans une logique d'opposition.

Ainsi, les side-events organisés par le WBCSD portent généralement sur des grands thèmes de négociations, et principalement sur l'avenir du régime (Après 2012). Le contenu de ces événements est avant tout centré autour d'un discours visant à situer les acteurs économiques comme des partenaires constructifs, qu'il convient d'écouter. On retrouve donc

¹⁶ « Given the seriousness of the risks of climate change, and the need to reduce greenhouse gas emissions, we are shelving our differences on other issues on this occasion and call upon governments to be responsible and to build the international framework to tackle climate change on the basis of the UN Framework Convention on Climate Change and its Kyoto Protocol. We both agree that this is the essential first step. » Extrait de la déclaration conjointe du WBCSD et Greenpeace, le 28 août 2002, à Johannesburg. Disponible sur <http://archive.greenpeace.org/earthsummit/wbcds>.

¹⁷ Dans une publication de 1997, le WBCSD explique ainsi l'intérêt pour l'adhésion à cette association « Notre activité d'*advocacy* nous permet d'anticiper plutôt que de réagir à l'agenda des autres acteurs. En étant consulté très en amont des processus, nous pouvons peser sur la définition de leurs priorités et leur manière d'aborder les problèmes, et ainsi influencer les résultats finaux ». Traduction de l'auteur d'un extrait du document du WBCSD « The value of membership », cité dans un article d'Adil Najam (Najam, 2000).

un discours assez consensuel, reconnaissant l'importance de la mise en place d'un système ambitieux de réduction des émissions, système qui, pour être efficace, doit prendre en compte les « réalités » du monde économique, et donc ne pas aboutir à une distorsion de la concurrence. En parallèle, le WBCSD publie bon nombre de documents d'analyse, notamment sur l'Après 2012.

1.1.4.2 *L'UNICE, le lobby professionnel européen*

L'Union des Industries de la Confédération Européenne¹⁸ n'est pas quant à elle une structure destinée uniquement à traiter des questions environnementales. Fondée en 1958 pour répondre aux enjeux posés par la construction européenne, cette organisation, qui regroupe 39 fédérations nationales, a décidé, en Janvier 2007, de changer de nom pour devenir Business Europe. Les entreprises ne sont pas directement membres de l'UNICE, qui regroupe uniquement des associations d'entreprises nationales, comme le MEDEF en France, la CBI pour le Royaume-Uni, ou encore la BDA (*The Confederation of German Employers' Associations*) et la BDI (*Federation of German Industries*) pour l'Allemagne.

Dans le domaine climatique, l'UNICE est très actif au niveau européen et reste l'une des principales porte d'entrée vers la diplomatie climatique. Son représentant dans les négociations sur le changement climatique, Nick Campbell est bien connu et apprécié des différents acteurs administratifs que nous avons rencontrés. Ces derniers l'identifient comme une personne clé du dispositif des acteurs économiques.

1.1.4.3 *L'AFEP, une association discrète mais puissante*

L'Association Française des Entreprises Privées fait partie des organisations de représentation des intérêts industriels parmi les plus puissantes et les plus discrètes en France. Ne possédant pas de site Internet, ne rendant que rarement publiques ses positions, l'AFEP est pourtant citée par bon nombre d'acteurs, notamment économiques, comme un acteur-clé dans la diffusion du point de vue des entreprises. Présidée par Bertrand Collomb, président de Lafarge, l'AFEP est présente sur l'immense majorité des dossiers en cours, dont les questions d'environnement.

L'AFEP représente plus de 85 entreprises françaises parmi les plus importantes. Ses membres sont des firmes du CAC 40, et des filiales françaises des grands groupes internationaux. Si elle traite avant tout de questions nationales, l'AFEP accorde une importance croissante, notamment en matière de changement climatique, aux politiques européennes, et notamment au système européen d'échange de permis d'émission (EU-ETS).

¹⁸ L'UNICE a changé de nom en 2006, pour devenir Business Europe.

Il est difficile pour le chercheur d'effectuer un travail de recherche sur un tel acteur, dans la mesure où la plupart de ses prises de position ne sont que rarement rendues publiques. L'AFEP est réputée en effet pour développer un lobbying discret mais efficace, et selon plusieurs entretiens réalisés avec des acteurs économiques, agit par contact direct avec les ministères concernés. L'AFEP a ainsi acquis une réputation de forte influence dans la haute administration, privilégiant les contacts de haut niveau¹⁹.

Si les activités de l'association concernant le changement climatique sont tout aussi discrètes, on retrouve quelques traces d'expression dans l'espace public, et notamment dans les médias, des positions de cet acteur. Ainsi, dans un article intitulé « *Kyoto ? Oui ! La directive européenne ? Non !* » Bertrand Collomb accompagné de Guy Dollé (président d'Arcelor²⁰) se montre très critique, au nom de l'AFEP, sur la directive européenne instaurant les quotas d'émissions. Dans ce texte, le président de l'AFEP explique qu'il juge la directive européenne relative à la mise en place d'un marché européen des droits d'émissions insatisfaisante au regard des enjeux économiques. Cette dernière pose selon lui le problème d'une distorsion de concurrence entre les économies européennes et celles des pays non tenus par une réduction de leurs émissions de GES. S'il réaffirme son soutien au Protocole de Kyoto, l'attaque est virulente contre la législation européenne. Cette tribune dans un grand quotidien français demeure cependant quelque chose de rare.

Un communiqué de presse du 18 juillet 2002²¹ concernant la mise en place des accords volontaires est un autre exemple d'intervention de l'AFEP dans l'espace privé. Mais comme pour la tribune publiée dans *Le Monde*, on remarque que quand l'AFEP intervient dans l'espace public, elle prend une posture proche de celle des autres associations représentant la vision des acteurs économiques. Il reste donc difficile d'étudier de près les actions mises en place par cette organisation, puisque celles-ci sont essentiellement confidentielles. Reste que nous avons pu effectuer un entretien avec un responsable de l'AFEP, qui confirme le rôle central de cette organisation en France.

1.1.4.4 Un exemple d'organisation spécialisé, l'IPIECA

¹⁹ Ainsi, un responsable des questions climatiques dans une grande entreprise française interviewé nous faisait cette remarque « Une lettre de l'AFEP est lue directement par le Ministre, contrairement à nos courriers ». Même s'il est peu évident de vérifier cette affirmation, tant ces documents sont difficiles à trouver, on peut légitimement penser que l'AFEP est un acteur majeur de la représentation des intérêts économiques dans le paysage français.

²⁰ *Le Monde*, 11 décembre 2004.

²¹ *Les Entreprises françaises s'engagent volontairement dans la lutte contre l'effet de serre selon un dispositif conçu en concertation avec les pouvoirs publics*, Communiqué de presse conjoint du MEDEF, de l'AFEP-AGREF et EPE, le 18 juillet 2002.

1.2 *Le lobbying climatique international au service des intérêts économiques.*

Les acteurs économiques que nous avons rencontrés ne partagent pas tous les mêmes objectifs dans leurs actions de lobbying engagées autour des négociations internationales. En effet, la régulation politique de la question climatique n'affecte pas de la même manière les activités d'un électricien, d'un pétrolier ou d'un constructeur automobile. Contrairement aux ONGE, qui ont, malgré leurs différences, réussi à créer une plateforme assez large qui porte des messages relativement cohérents, les acteurs économiques ont plus de mal à dégager des positions communes. Les organisations les plus généralistes, du type WBCSD, ou Chambre de Commerce Internationale portent donc un message très généraliste, pour que celui-ci soit en cohérence avec les revendications très hétérogènes que l'on retrouve au sein du monde économique. Il existe cependant un socle commun aux interventions des acteurs économiques dans la diplomatie climatique.

En d'autres termes, cela signifie qu'il n'existe pas un lobbying, mais bien plusieurs, qui sont fonction des intérêts et objectifs propres à chaque acteur ou à chaque branche d'activité. C'est pourquoi les associations thématiques, les fédérations de branches, qui représentent des industriels actifs dans un même secteur d'activité jouent un rôle important dans la négociation climatique, notamment parce que les industriels n'interviennent jamais en leur nom propre.

1.2.1 **Le socle commun : l'environnement, une contrainte pour les activités économiques ?**

L'analyse du discours que nous avons produite autour des prises de positions publiques d'un large éventail d'acteurs économiques permet de mettre en avant un certain nombre de caractéristiques communes, ce que l'on pourrait appeler le plus petit dénominateur commun du discours des entreprises dans les négociations climatiques.

Les réglementations environnementales sont généralement perçues comme une menace potentielle sur l'activité des entreprises, souvent parce qu'elles portent atteinte à leur rentabilité, mais aussi parfois parce qu'elles menacent directement l'existence même de certaines d'entre elles ou de certaines de leur branche. Ainsi, l'intégration d'une contrainte carbone, où la tonne de carbone a un prix, constitue un coût de production supplémentaire pour les acteurs économiques. Dans la même veine, la mise en place de mesures de limitation des émissions de GES par les véhicules particuliers peut menacer certains constructeurs spécialisés dans la production de modèles haut de gamme, ou très énergétivores, comme les 4x4 par exemple.

Face à ce qui apparaît donc comme un type de menace, les entreprises des pays industrialisés ont, nous l'avons dit, rapidement intégré le besoin d'une réponse aux

problèmes environnementaux soulevés par leurs activités. Cette réponse est construite généralement autour de plusieurs piliers, dont deux principaux :

- Limiter la mise en place d'une réglementation contraignante
- Éviter que la mise en place d'une telle réglementation nuise à la concurrence

Ces trois éléments sont de véritables constantes que l'on retrouve dans la plupart des documents produits par les grandes structures généralistes chargées de représenter les intérêts des acteurs économiques. Notons cependant que l'on retrouve peu ces arguments du côté de celles des entreprises impliquées dans la négociation climat parce qu'elles développent des produits ou des services environnementaux peu émetteurs de GES, car ceux-ci ne sont pas menacés par la mise en place d'une réglementation des émissions, puisque leur activité peut être favorisée par l'introduction d'une telle réglementation.

En matière d'environnement, les entreprises ont souvent cherché à éviter la mise en place d'un système de régulation passant par une réglementation, et pour cela ont souvent opté pour des systèmes d'accords volontaires. Nées aux Etats-Unis dans les années 1980, ces pratiques ont été popularisées notamment par le biais de l'OCDE dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix. En France, Entreprise pour l'Environnement (EPE) a été l'un des pionniers en la matière, en tentant d'introduire au début des années quatre-vingt-dix, un système d'engagements volontaires en réponse à un projet de taxation du gouvernement français pour la dépollution des sites industriels orphelins. Ce type de pratiques, appliquées rapidement aux émissions de GES consiste pour les industriels à prendre des engagements de réduction de leurs émissions. Deux grands types d'accords volontaires cohabitent (Börkey & Glachant, 1997), avec d'une part les accords unilatéraux, qui correspondent à des engagements pris par des entreprises ou des groupes d'entreprises sans contrepartie, et d'autre part des accords négociés, qui font intervenir des entreprises ou groupements d'entreprises et une autorité publique. Cette distinction a son importance pour la diplomatie climatique européenne, dans la mesure où la mise en place de telles pratiques joue un rôle important dans les stratégies d'influence des acteurs économiques.

En matière de changement climatique, l'entreprise BP a pris en 1998 un engagement de réduction de ses émissions de 10% par rapport au niveau de 1990 d'ici à 2012. Cette action, qui a une forte portée symbolique, fait suite à la reconnaissance par l'entreprise du problème climatique, et à sa sortie de la Global Climate Coalition, groupement d'industriels du secteur des énergies fossiles très hostiles à Kyoto. Quelques années après, une décision unilatérale des constructeurs automobiles (1998), validée par la suite par le Conseil de l'Europe (1999) prévoyait une maîtrise des émissions de GES des véhicules mis sur le marché.

À ces exemples s'ajoutent aussi, bien entendu, les engagements pris par les

industriels dans le cadre de l'AERES en France, ou du UK-ETS au Royaume-Uni, où des groupes d'entreprises prennent des engagements chiffrés de réduction de leurs émissions. Mais pour comprendre quel rôle peuvent jouer ces stratégies de réponses à un problème environnemental, il est nécessaire de se pencher rapidement sur l'efficacité de ces projets. En effet, tout accord de réduction des émissions de GES se fait sur la base d'un « scénario de référence », c'est-à-dire d'une projection des émissions, construite à partir d'un modèle prenant en compte les prévisions de croissance, les innovations technologiques, et d'autres paramètres. Cela vise à permettre de vérifier que les engagements pris sont bien additionnels, c'est-à-dire qu'ils permettent une réduction des émissions supplémentaires par rapport au scénario de référence. En effet, un engagement de réduction pris, s'il n'apporte que peu de modification par rapport à ce scénario de référence, n'aura que peu de valeur, car son efficacité par rapport à son objectif environnemental sera presque nulle.

Cela est important pour comprendre comment ce type d'argument joue un rôle dans la diplomatie climatique. En effet, les acteurs économiques reconnaissent explicitement que ce type d'engagement fait partie d'une stratégie pour tenter d'éviter la mise en place d'un cadre juridique contraignant, tant au niveau national qu'européen ou international. Ainsi, la valeur symbolique d'un engagement de réduction comme celui de BP, qui dépasse, à l'échelle d'une entreprise les engagements pris par la Communauté internationale (-10% contre une moyenne de -5,2%) est importante, et fait partie intégrante du discours développé par les industriels et leurs représentants dans les négociations internationales.

Ainsi, dans un communiqué de presse commun à l'AFEP, et au MEDEF, l'Association des Entreprises pour la Réduction de l'Effet de Serre (AERES), qui présente les engagements volontaires français, on trouve l'affirmation suivante « *Ce dispositif devrait rendre inutile l'application de taxes spécifiques qui handicaperaient la compétitivité des entreprises françaises et européennes*²² ».

On voit bien là la dimension politique des engagements volontaires, qui ont aussi, à côté de leur objectif environnemental évident et qu'il ne faut pas négliger, une puissance rhétorique certaine dans la diplomatie climatique. Les engagements volontaires sont en effet aussi une stratégie de lobbying indirect et multi-scalaire qui vise à éviter la mise en place de cadres réglementaires jugés trop contraignants par les industriels et à tenter de lui substituer la mise en place d'un système d'autorégulation, négocié avec les pouvoirs publics. Cette dimension stratégique est essentielle pour comprendre comment agissent les acteurs industriels dans les négociations climatiques.

²² *Les Entreprises françaises s'engagent volontairement dans la lutte contre l'effet de serre selon un dispositif conçu en collaboration avec les pouvoirs publics*, Communiqué de presse conjoint du MEDEF, de l'AFEP-AGREF et EPE, le 18 juillet 2002.

Le deuxième grand trait commun que l'on retrouve dans la position des industriels est le développement d'un argumentaire structuré autour des problèmes de concurrence et de compétitivité entre les grandes régions du monde. S'il n'est pas caractéristique de la négociation climat, puisqu'il concerne d'autres sujets environnementaux, ce problème demeure central pour les acteurs économiques dans le cadre du régime climatique actuel. En effet, le retrait des Etats-Unis du Protocole de Kyoto, et l'absence d'engagements contraignants pour les pays émergents pose selon les industriels un problème de compétitivité aux entreprises européennes, soumises à des normes strictes en ce qui concerne leurs émissions de GES. Du point de vue des acteurs économiques, il est important, si des normes émergent, qu'elles soient appliquées à l'ensemble des acteurs d'un même secteur, afin de ne pas pénaliser ceux qui, par leur implantation géographique, seraient à l'abri de ces mesures.

Cet argumentaire, que l'on retrouve dans la plupart des discours et documents émanant des acteurs économiques, est souvent rattaché à une analyse des grands paramètres économiques comme la balance commerciale, ou encore l'emploi. Il s'agit ici d'éviter la mise en place « unilatérale » (à l'échelle d'un pays, de l'Europe ou d'une région économique) d'un système de limitation des émissions qui, selon les industriels, affecterait directement l'emploi ou les revenus liés aux exportations. On voit bien le poids que peut avoir ce type d'arguments dans des sociétés où les questions économiques et sociales sont des éléments forts dans la détermination du vote et des orientations prises par les politiques publiques. Le débat sur les délocalisations illustre tout à fait bien ce propos, et bon nombre de discours industriels sur la mise en place de normes environnementales font état du risque que ferait courir sur l'emploi en Europe le développement d'une réglementation trop contraignante.

La Global Climate Coalition a longtemps mené une campagne de dénigrement du Protocole de Kyoto selon ce type d'arguments, notamment en finançant et diffusant des recherches sur les « coûts » du régime climatique sur l'économie américaine²³.

Le MEDEF souligne que le PNAQ imposé à la France par la Commission Européenne aura des conséquences négatives pour son économie sans être satisfaisant pour l'environnement. Les entreprises concernées sont dans l'incapacité technique et économique de s'adapter dans des délais si courts aux nouvelles contraintes qui leur sont imposées. Ce plan porte le risque du déplacement de la production de certains secteurs, ce qui n'est bien sûr ni satisfaisant en termes d'émissions de CO₂, ni pour l'activité et l'emploi industriel dans notre pays.

Source : Communiqué de Presse du MEDEF

²³ Voir par Exemple : « Impacts of the Kyoto Protocol on U.S. Energy Markets and Economic Activity », Etude de la Energy Information Administration, U.S. department of Energy, Octobre 1998.

Aujourd'hui, si cet argument reste de mise, notamment au niveau national, il a cependant évolué, comme le montre le discours produit par l'UNICE dans la consultation lancée par l'UE à propos du régime international à partir de 2012.

La majorité des entreprises sont engagées dans une compétition internationale [...]. Dans un marché global, de nombreux consommateurs se satisfont de produits moins respectueux de l'environnement, ce qui conduit à une hausse inévitable des émissions mondiales. Cela implique que sans un régime climatique mondial, il existe un réel risque de fuite de carbones en dehors de l'UE²⁴.

Source : UNICE, UNICE's contribution to the consultation organised by the European Union, 31 Octobre 2004

Ici, si les questions économiques de compétitivité sont bien évidemment présentes, on remarque une évolution du discours produit par les acteurs économiques qui mettent en avant l'intégrité environnementale des mesures, soulignant qu'une politique unilatérale conduirait certes à réduire les émissions au niveau communautaire, mais à une augmentation à la périphérie de l'Union, et donc que l'effet sur l'environnement serait nul. Cela illustre bien ce que nous expliquerons par la suite, à savoir que les normes climatiques sont en grande partie intégrées par les acteurs économiques, puisque ces derniers prennent en compte ce type de paramètres dans leurs discours.

Ces deux grands traits communs que nous venons de décrire sont sous-tendus par une même vision des relations entre Autorité publique et entreprise, en ce qui concerne les problèmes environnementaux. On retrouve de façon presque constante dans le discours produit par les acteurs économiques l'idée qu'une autorégulation de l'économie par les marchés et les entreprises est préférable à l'intervention du pouvoir politique, qui doit se cantonner à un rôle de contrôle du respect de l'environnement par les activités économiques. Souvent qualifiée de néo-libérale, cette approche de la régulation confiée presque exclusivement aux acteurs eux-mêmes est en tout cas structurante pour la diplomatie climatique sur au moins deux plans.

Le premier est qu'elle implique un lobbying d'idées où l'objectif pour les acteurs économiques est de proposer un discours cohérent à la fois avec les attentes des autres parties prenantes (Etats, ONG, citoyens) et leurs objectifs économiques propres. Ce lobbying d'idées vise donc à promouvoir un cadre conceptuel d'analyse pour les autres acteurs et à peser sur la définition même du problème politique afin d'éviter que les accords

²⁴ Traduction de l'auteur.

internationaux et européens portent atteinte de manière trop significative à leurs activités. Il s'agit donc de promouvoir l'autorégulation et l'harmonisation au niveau international des réglementations comme la meilleure option de politique publique disponible sur le marché des idées. Cela passe tout d'abord par la production d'une vision du monde²⁵ qui limite le rôle de l'Etat à un garant du bon fonctionnement des marchés et du respect des grands objectifs environnementaux à destination de la sphère politique. Cela passe aussi parfois par l'expression d'un rapport de force construit autour d'une rhétorique simple mais efficace basée sur les grands indicateurs économiques (emplois et balance commerciale notamment), expliquant que la mise en place d'une réglementation affecterait durablement ces paramètres essentiels.

1.2.2 Des stratégies variées au service d'intérêts différenciés

Panorama de quelques organes de représentation.

Organes de représentation		
Généralistes		
WBCSD (World Business Council on Sustainable Development)	180 international companies drawn from 35 countries and more than 20 major industrial sectors	Areva, EDF, BP, Total...
ICC (Chambre Internationale de Commerce)	ICC membership groups thousands of companies of every size in over 130 countries worldwide. They represent a broad cross-section of business activity including manufacturing, trade, services and the professions.	généraliste
UNICE (Union des Industries de la Communauté Européenne)	39 membres de 33 pays	généraliste
Spécialisées		
E8 (groupement d'électriciens)	In June of 1991, Mr. Pierre Delaporte, the Chairman of Electricité de France and Mr. Richard Drouin, then CEO and Chairman of Hydro-Québec, expressed their concern at the lack of international cohesion within the electric utility community regarding global issues. The following April (1992), they invited the Chairmen of some of the largest electric utilities of G7 countries to create an international group. Their first Summit took place at Hydro-Québec's James Bay hydroelectric complex.	EDF, Enel, Kansai...
WNA (World Nuclear Association)	Current WNA Members are responsible for some 90% of the world's nuclear-generated electricity outside the USA and 90% of world uranium, conversion and enrichment production.	Areva, E-on, Enel...
WCI (World Coal Institute)	Regroupe des industries du secteur du charbon, et des fédérations nationales.	Total, Mitsubishi development pty...
IPIECA (International Petroleum Industry Environmental Conservation Association)	The International Petroleum Industry Environmental Conservation Association (IPIECA) was established in 1974 following the establishment of the United Nations Environment Programme (UNEP). IPIECA provides one of the industry's principal channels of communication with the United Nations.	BP, Total, Shell, Petrobras...

La représentation des entreprises dans les négociations relatives au changement climatique diffère donc quelque peu des représentations traditionnelles. Au niveau français par exemple, si le MEDEF est systématiquement cité comme un organe de représentation

²⁵ World's views, au sens de Judith Goldstein et Robert Keohane.

essentiel au niveau national et éventuellement européen, les entreprises françaises ne lui reconnaissent pas un rôle déterminant dans la négociation à proprement parler. Par contre l'UNICE, est elle fréquemment citée comme un acteur important dans la négociation internationale.

Quoi qu'il en soit, cela rend nécessaire l'établissement d'une typologie des acteurs économiques et de leurs organes de représentation intervenant dans la négociation internationale. La Commission Européenne, dans son résumé des contributions des acteurs industriels à la consultation sur le Post 2012 en propose une, qui classe en huit catégories les participants. Ces catégories sont : (1) les énergéticiens et électriciens, (2) l'industrie chimique, (3) les associations professionnelles, (4), les industries fortes consommatrices d'énergie, (5) l'industrie nucléaire, (6) les transports, (7) les industriels du bâtiment et de l'isolation, et (8), les industries « vertes ». En nous basant sur cette typologie et en la croisant avec les informations recueillies lors des entretiens et produite par l'analyse de discours, on peut, dans le tableau qui suit, associer des objectifs spécifiques (et donc expliquer les choix stratégiques) aux différents acteurs.

	Caractéristique de l'activité industrielle par rapport au changement climatique.	Objectifs dans la négociation	Sujets d'intérêts	Moyens employés
Énergéti-ciens et électriciens	<ul style="list-style-type: none"> - Activité fortement émettrice de GES. - Large dépendance aux énergies fossiles - Secteur régionalisé 	<ul style="list-style-type: none"> - Bloquer l'avancée de la négociation (pour certains, notamment les pétroliers) - Limiter l'impact de la régulation sur les activités des groupes, (notamment en obtenant des mécanismes de flexibilité) - Obtenir un cadre général, mondial et de long terme 	<ul style="list-style-type: none"> - Architecture générale - Allocation des quotas - MDP - CCS - CCS dans le MDP 	- Assez forts
Industrie chimique	<ul style="list-style-type: none"> - Activités fortement émettrices de GES - Besoin d'investissements importants pour développer des technologies sobres en carbone. 	<ul style="list-style-type: none"> - Limiter l'impact de la régulation sur les activités des groupes 	<ul style="list-style-type: none"> - Architecture générale - Allocation des quotas - MDP 	Moyens
Associations profession-nelles	<ul style="list-style-type: none"> - pas de spécificités pour les généralistes - reprise des spécificités pour les associations représentant des branches. 	<ul style="list-style-type: none"> - Faire valoir le point de vue des acteurs économiques sur les grands thèmes 	<ul style="list-style-type: none"> - Architecture générale - Variés, selon les branches représentées 	Moyens
Industries fortes consommatrices d'énergie	<ul style="list-style-type: none"> - Activité fortement émettrice de GES. - Large dépendance aux énergies fossiles - secteur régionalisé 	<ul style="list-style-type: none"> - Limiter l'impact de la régulation sur les activités des groupes (notamment en obtenant des mécanismes de flexibilités) 	<ul style="list-style-type: none"> - Architecture générale - Allocation des quotas - MDP - CCS 	Assez importants
Industrie nucléaire	<ul style="list-style-type: none"> - Activités faiblement émettrices de GES 	<ul style="list-style-type: none"> - Faire accepter le nucléaire comme solution techno-logique dans le système de régulation 	<ul style="list-style-type: none"> - Architecture générale - Nucléaire dans le MDP 	Relative-ment faibles
Transports	<ul style="list-style-type: none"> - Variable, selon l'activité des groupes (automobile, ferroviaire, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Bloquer l'avancée de la négociation (pour certains) - Limiter l'impact de la régulation sur les activités des groupes 	<ul style="list-style-type: none"> - Architecture générale - Directives européennes transports 	Relative-ment faibles
Industries du bâtiment et de l'isolation	<ul style="list-style-type: none"> - Variable, mais intérêt pour promou-voir des techno-logies permettant des réductions des émissions 	<ul style="list-style-type: none"> - Saisir des opportunités commerciales 	<ul style="list-style-type: none"> - Architecture générale - Réglementation européenne 	Faibles
Industries « vertes »	<ul style="list-style-type: none"> - Variable, mais intérêt pour promou-voir des techno-logies permettant des réductions des émissions 	<ul style="list-style-type: none"> - Saisir des opportunités commerciales 	<ul style="list-style-type: none"> - Architecture générale - Réglementation européenne 	Faibles

En gras, on retrouve les acteurs les plus présents dans les arènes internationales.

On remarque tout d'abord que les objectifs sont très variés, peuvent même être parfois presque antagonistes. En effet, il n'y a pas grand-chose en commun entre les intérêts d'une industrie qui tire un bénéfice de la régulation parce que celle-ci va entraîner une évolution positive de son activité et une industrie qui, parce qu'elle a des procédés de fabrications très dépendants du carbone, est très sensible aux variations du système de régulation. Dans le cadre de cette étude, il faudra donc être très vigilant à ce type de différences qui explique des positionnements et le développement de stratégies différentes. Deux constats s'imposent à la lecture de ce tableau. On note d'abord que les acteurs les plus présents dans les négociations internationales sont les secteurs les plus émetteurs de GES. Les énergéticiens, les pétroliers, et les industries fortes consommatrices d'énergies sont en effet surreprésentés, que ce soit dans les arènes de l'UNFCCC ou communautaires. On remarque ensuite que, logiquement ce sont ces acteurs qui investissent le plus de moyens humains et financiers dans les stratégies de lobbying. Cela n'a rien de surprenant, dans la mesure où l'activité de ces groupes, généralement très émettrice de CO₂, et largement dépendante des énergies fossiles, est celle qui est le plus directement concernée par la définition au niveau international, d'un système de réduction des émissions. Dans cette étude, nous nous concentrerons donc avant tout sur ces groupes, sans négliger pour autant une tendance à l'œuvre actuellement, qui est celle d'un véritable élargissement de la participation des acteurs économiques au processus de construction du futur régime.

En effet, l'ampleur des réductions des émissions à prévoir au cours de la première moitié du XXI^{ème} siècle est telle qu'elle touche la majeure partie des acteurs industriels, mais qu'elle commence aussi à faire réfléchir d'autres secteurs, et notamment le monde de la finance et des services. Ainsi, de plus en plus d'entreprises commencent à prévoir leur plan de développement en fonction de la « contrainte carbone », parce qu'elles anticipent des évolutions futures du système de régulation et le développement de normes économiques, juridiques ou éthiques qui les poussent et les pousseront à mettre en œuvre des évolutions de comportement.

Dans le tableau suivant, nous avons étudié la participation des acteurs économiques à la consultation lancée par la Commission Européenne sur l'avenir du régime climatique. Ce tableau permet, en s'intéressant au nombre de contributions des acteurs économiques en fonction de leur secteur d'activité, d'évaluer le degré de participation des différents secteurs à une consultation relativement emblématique sur l'avenir du régime. Il est donc un précieux indicateur à la fois de l'intérêt des différentes branches pour les questions climatiques internationales, et des moyens mobilisés par les entreprises pour suivre les négociations.

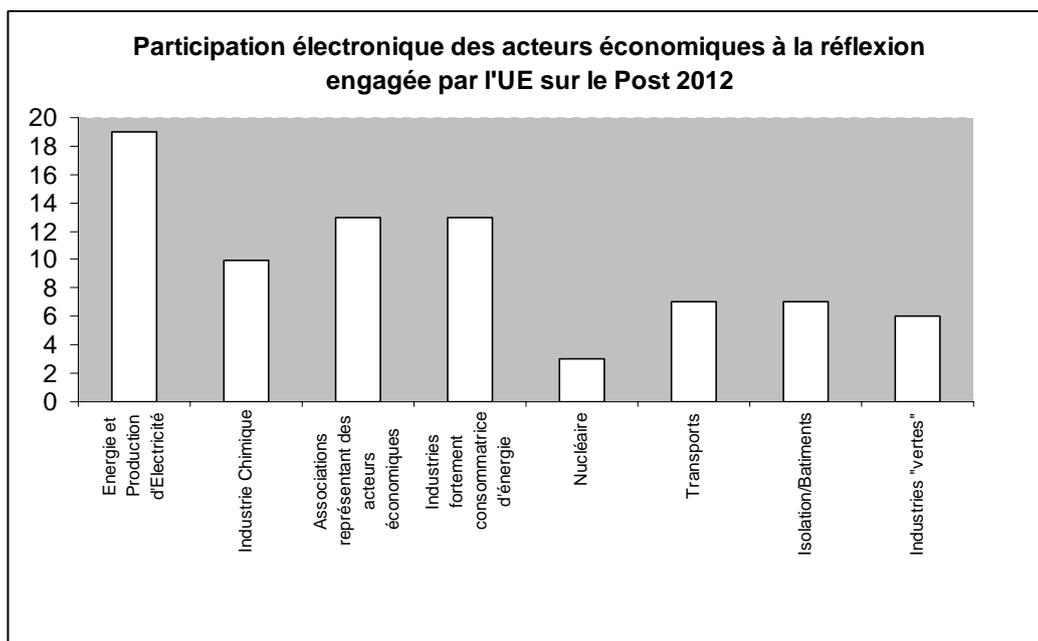


Tableau 1 : Participation des acteurs économiques à la consultation européenne sur le post-2012

Ce tableau montre avant tout que les acteurs qui ont le plus participé sont de loin les entreprises travaillant dans le domaine de l'énergie et de la production d'électricité. Ce constat confirme celui que nous faisons quand nous nous penchons sur la littérature ayant étudié le rôle des acteurs économiques dans les négociations climatiques. En effet, dans cette littérature, on retrouve un intérêt évident pour les lobbys « pétroliers » et leur poids dans la négociation. Ainsi, les rares articles s'intéressant à ces questions²⁶ centrent en général leurs réflexions sur l'activité des industries pétrolières. Au-delà d'un réel intérêt de ces entreprises pour la question, que l'on comprend aisément en raison du rôle déterminant joué par la combustion des ressources fossiles dans les émissions de GES, il est logique que l'on se soit intéressé à ces acteurs, car ces derniers font partie de ceux qui ont le plus communiqué sur le sujet. Si les énergéticiens et les industries grandes consommatrices d'énergies sont les plus visibles sur ces questions, et qu'elles sont parmi celles qui investissent le plus de moyens dans le lobbying autour des négociations, il ne faut pas négliger les autres, même si elles jouent un rôle moins important à ce niveau. En effet, la visibilité médiatique n'est pas toujours un atout pour des acteurs qui cherchent à faire valoir leurs positions au plus haut niveau.

²⁶ Skjærseth, Jon Birger and Tora Skodvin, 2001. Climate change and the oil Industry: Common problem, different strategies. *Global Environmental Politics*, 1 (4): pp. 43-65.

Les sujets qui intéressent le plus les industriels de l'énergie (à l'exception du nucléaire) sont, bien entendu, les questions d'engagements chiffrés, à la fois au niveau des montants de ces engagements, mais aussi (et surtout ?) de leurs horizons temporels et géographiques. Ces industriels sont aussi, bien entendu, très intéressés par les mécanismes de flexibilité, et notamment le Mécanisme pour un Développement Propre, qui leur permet d'atteindre à moindre coût leurs objectifs. Ces acteurs seront donc très actifs en matière de lobbying à plusieurs niveaux. Tout d'abord, ils sont actifs au niveau des Etats pour tenter de peser sur la définition même des engagements, et obtenir des garanties sur la manière dont les accords internationaux affecteront leurs activités. Ensuite, ces industriels sont très présents sur les questions techniques relatives aux mécanismes de projet, en cherchant notamment à faciliter leur mise en œuvre, afin que le plus de projets possibles soient développés et ce pour abaisser le coût des réductions d'émissions, donc des contraintes.

Les autres acteurs sont plus ou moins directement intéressés par ces sujets. Parce que l'établissement d'un système de réduction des émissions les touche à peu de choses près de la même manière, les industries fortement consommatrices d'énergie ont des positionnements presque similaires à ceux des énergéticiens. Par contre, certains acteurs ne sont présents dans la négociation que pour faire valoir une technologie (comme le nucléaire par exemple), et dans ce sens développent des positions généralistes visant à démontrer que leur technologie peu contribuer ? (ou n'est pas un obstacle à la mise en œuvre) au système global.

⇒ À partir de l'analyse de discours, proposer quelque chose sur les constructeurs auto par exemple.

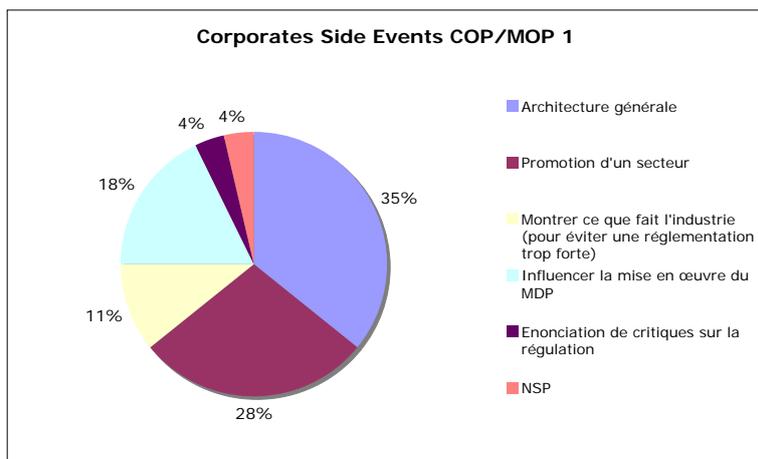
L'activité des acteurs économiques autour de la négociation internationale est donc caractérisée par une diversité propre à leurs objectifs spécifiques. Il est important alors de distinguer plusieurs formes de participation aux négociations, qui impliquent chacune des stratégies et discours différents. Si plus tard nous distinguerons plusieurs formes de lobbying, il est important de distinguer dès maintenant ces formes de participation. Ici, notre propos est simple, puisqu'**il s'agit de montrer que les jeux d'acteurs et les stratégies développées sont largement fonctions des intérêts des acteurs**, et que ceux-ci ne sont pas monolithiques.

- En premier lieu on retrouve une participation portant **sur l'architecture générale du système de régulation international**. Les activités relatives à cela prennent la forme de la diffusion dans les arènes internationale, européenne et nationales, d'informations décrivant le point de vue général des acteurs économiques sur les grands principes qui fondent le régime. Les grandes associations professionnelles, et les Think-tank proches des industriels sont les énonciateurs privilégiés de ce type d'actions qui prennent la forme de colloques, organisations de side-events,

publications. Aujourd'hui, c'est essentiellement sur les questions d'extension du régime après 2012, que travaillent les industriels et les think-tank engagés au niveau international.

- En deuxième lieu, on retrouve les interventions visant à ***promouvoir un secteur***, et donc à le définir soit comme une solution potentielle, soit à souligner que ce n'est pas un obstacle à la mise en place d'un régime. Les cas les plus significatifs à ce niveau sont la défense du Nucléaire, ou encore du « Charbon Propre », ou du Captage et Stockage du Carbone (CCS). À ce niveau, les acteurs agissent souvent par le biais d'associations de branches, toujours pas le biais de side-events, de colloques, mais aussi en tentant de faire valoir leurs positions par le biais de certains Etats. Alors qu'en ce qui concerne les prises de positions relatives à l'architecture du système, les acteurs ont recours à un lobbying d'idées, ici, celui-ci est combiné avec un lobbying plus direct ciblant certaines parties. Dans une moindre mesure, on retrouve ce lobbying chez des acteurs dont l'activité n'est nullement impactée négativement par la mise en place du système de réduction des émissions, mais qui au contraire voit dans son développement un espace d'opportunité pour développer son activité.
- En troisième lieu, on retrouve à nouveau ***un lobbying d'idées cherchant à souligner les actions déjà entreprises par le monde économique***, avec visiblement l'objectif implicite d'éviter la mise en place d'un cadre qui serait trop rigide. Cela se fait toujours au travers de side-events, de colloques, mais aussi à travers la mise en place de systèmes d'accords volontaires, comme en France l'AERES, ou encore par la diffusion de ce message à travers les médias, ou des publications réalisées par les associations professionnelles et les think-tank.
- Quatrième type de lobbying, ***le lobbying technique*** consiste à mobiliser les informations et données dont disposent les industriels pour peser sur les débats dans lesquels l'expertise, la maîtrise de savoirs et de savoirs-faire est essentielle, notamment ceux qui sont relatifs à la mise en œuvre des accords internationaux. Ce lobbying s'exprime à travers la participation des entreprises et associations professionnelles à des groupes de travail généralement créés à l'initiative des administrations nationales, communautaires et internationales. Il concerne des sujets où la maîtrise des informations techniques est essentielle pour peser sur la décision. Des sujets comme les mécanismes de flexibilité ou le système européen de commerce des émissions sont les espaces privilégiés de ce type de lobbying.
- Enfin, le dernier type de lobbying présent dans les négociations climat est un ***lobbying d'opposition***, qui consiste à remettre en cause publiquement soit les fondements scientifiques du problème, ou encore les options retenues pour y

répondre. De moins en moins présent, ce type de stratégie a pourtant longtemps été utilisé par les entreprises pétrolières américaines.



Le graphique ci-contre montre la répartition des thématiques des side-events organisés par les acteurs économiques à Montréal, lors de la COP10 / COP/MOP1.

Il montre que dans les arènes internationales, et spécifiquement les side-events sont des espaces dans lesquels les industriels utilisent de préférence un lobbysme d'idée, où ils tentent de peser sur le « climat » des négociations, c'est-à-dire sur l'ambiance. Dans ce cadre, ils ne se situent pas directement dans un rapport de force direct et conflictuel avec les autres acteurs. Il faut tout de même souligner que le rapport de force existe dans la mesure où la capacité d'influencer les débats est largement fonction des moyens que peuvent investir les industriels et leurs associations professionnelles pour construire et développer leur argumentation. Dans un univers où l'expertise et la maîtrise des savoirs sont à la fois exigées et reconnues, financer des études, audits, et programmes de recherche permettant d'appuyer une argumentation, est devenu essentiel.

À côté de ce lobbying d'idées, il existe aussi un lobbying plus direct, faisant intervenir directement les responsables des entreprises auprès des décideurs. Le recours à ce type de stratégies se fait à la fois dans les arènes nationales, communautaires et internationales, mais est caractérisé avant tout par le fait qu'il se concentre sur ce que nous avons appelé le lobbying technique, sur des sujets complexes, mais extrêmement importants car impactant fortement l'activité des acteurs économiques.

	Lieux	Moyens
Lobbying d'idée	Négociation internationale	Side-events, publications
	Union Européenne	Colloques, publications
	National	Colloques, publications
Lobbying direct	Négociations Internationales	Contact direct avec les négociateurs (haut niveau)
	Union Européenne	Contact direct avec les négociateurs, participation à des groupes de travail
	National	Contact direct avec les administrations, participation à des groupes de travail

De fait, on ne retrouve aujourd'hui presque pas de lobbying direct portant sur l'architecture générale du régime ou discutant le bien fondé d'un accord international visant à réduire les émissions de GES. Cela est largement dû au fait que la participation des acteurs

économiques a longtemps été perçue (et présentée) comme illégitime par bon nombre d'acteurs en présence, et notamment les administrations des ministères de l'environnement en présence ainsi que par certaines ONGE. Dans ce cadre, un lobbying trop agressif serait contreproductif, car, comme le soulignent bon nombre des personnes que nous avons rencontrées, les industriels ont tout intérêt à ne pas trop s'afficher en première ligne dans une négociation qui est avant tout le fait des Etats. Cet attachement des acteurs industriels qui soulignent presque systématiquement que seuls les Etats ont le pouvoir de négociation, chose que l'on retrouve bien moins chez les ONG, est à notre sens très révélateur. Il permet en effet de mettre en évidence la posture ambiguë des industriels qui ne peuvent ouvertement s'afficher comme des acteurs essentiels mais qui sont en quête perpétuelle d'un dialogue leur permettant de faire valoir leur point de vue et d'influencer des décisions qui ont un impact plus qu'important sur leurs activités.

1.3 Le tournant des années 2000/2001

1.3.1 Le constat : la reconnaissance des normes climatiques :

Les personnes rencontrées dans le cadre de notre enquête ainsi que les analyses des discours que nous avons produites illustrent une tendance lourde : il est aujourd'hui devenu difficile de trouver parmi les acteurs économiques des personnes ou des organisations qui contestent ouvertement et publiquement les éléments scientifiques qui fondent la base du régime climatique, ou le bien fondé des engagements de réduction pris au titre du Protocole de Kyoto. De plus, la plupart des acteurs économiques rencontrés soulignent combien il est devenu illégitime à leurs yeux de remettre en cause l'action publique en ce domaine. Cette reconnaissance de la légitimité de l'action publique internationale en matière de changement climatique témoigne d'un certain degré de socialisation et d'intériorisation des normes véhiculées par le système de régulation.

Cette « adhésion » aux grands principes qui sous-tendent les institutions climatiques que sont la CCNUCC et Kyoto est cependant à nuancer. Car si les acteurs économiques admettent avec aujourd'hui une belle unanimité les principes de base de la lutte contre l'effet de serre, à savoir le besoin de parvenir à des réductions des émissions de GES, ils font savoir leurs désaccords sur les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir.

Cela n'a pas toujours été le cas. En effet, quand on se penche sur la littérature qui a étudié le rôle des industriels avant 2000, on retrouve de manière récurrente une description des stratégies d'opposition et de blocage développées notamment par les industriels. Les acteurs économiques présents dans la première phase des négociations climatiques, c'est-à-dire celle qui a aboutie au Protocole de Kyoto et aux accords sur sa mise en œuvre (les accords de Marrakech, en 2001) sont essentiellement issus du secteur de l'énergie, ou de l'industrie dont la production est fortement consommatrice d'énergie. Ces acteurs sont en

effet ceux dont l'activité est le plus clairement et directement « menacée » par la négociation d'un Protocole visant à limiter les émissions de GES. L'année 1997 marque évidemment un tournant dans la vision que ces groupes industriels développent du problème climatique. En effet, la concrétisation du protocole de Kyoto illustre la volonté politique des Parties d'apporter comme réponse à ce problème la prise d'engagements chiffrés, absolus et légalement contraignants de réduction de leurs émissions de GES. Ainsi l'industrie, qui représente plus ou moins cinquante pour cent des émissions européennes²⁷, est directement concernée par cet accord.

Chez les pétroliers, en 1997, différents points de vue cohabitent, mais l'évolution vers une reconnaissance de la légitimité (politique et économique) de cet accord est en marche.

Sujet	BP	ExxonMobil	Shell	Texaco
Reconnaissance publique du problème climatique	Mai 1997	Décembre 2006	Sept. 1997	Fev. 2000
Vision actuelle des données scientifiques	Principe de précaution	Le principe de précaution inhibe la recherche scientifique	Principe de précaution	Besoin de dépasser des « débats sans fin » sur la science
Vision du Protocole de Kyoto	Soutien	Présenté comme inefficace	Considéré comme un vrai engagement politique	Ne permettra pas d'atteindre correctement ses objectifs
Adhésion à la « Global Climate Coalition »	Fin en 1996	Jusqu'à la fin	Fin en 1998	Fin en 2000
Mesures internes prises	Évaluation extérieure des émissions, investissement dans les ENR (Solaire, hydrogène)	Pas de mesures	Évaluation extérieure des émissions, investissement dans les ENR (Solaire, éolienne, biomasse et hydrogène)	Évaluation des émissions, investissement dans les ENR (en particulier l'hydrogène)

Le tableau ci-dessus est tiré d'une étude réalisée par A. Kolk et D. Levy en 2001. Ces deux chercheurs se sont intéressés à l'évolution des positions des différentes compagnies pétrolières face au régime international et en particulier au Protocole de Kyoto. Ils soulignent combien les compagnies pétrolières étaient actives sur les questions climatiques, au point d'exercer un quasi-monopole de représentation des intérêts économiques dans les premières phases de négociation (Newell, 2000, p.99).

Une structure servait de porte-parole à ces acteurs, la *Global Climate Coalition* (GCC). Cette organisation basée à Washington a regroupé une cinquantaine d'entreprises. Elle s'est auto-dissoute en 2001, quand l'Administration Bush a entériné le fait que les Etats-Unis resteraient en dehors des accords de Kyoto. Les travaux et positions prises par cette organisation, au nom des multinationales qu'elle représentait²⁸, sont extrêmement révélateurs des choix stratégiques faits par une partie des acteurs économiques, notamment

²⁷ Citer une référence

²⁸ Chambre du Commerce des Etats-Unis, Du Pont, Dow, Exxon, Texaco, Chevron, Mobil, General Motors, Chrysler, etc.

outré-atlantique. La stratégie développée par cette coalition, emblématique des réseaux d'opposition au régime de Kyoto est assez simple. Elle est avant tout basée sur une remise en cause des fondements scientifiques du Protocole. On retrouve sur le site Internet de l'organisation un florilège de citations de scientifiques qui ont toutes pour point commun de mettre en évidence soit les incertitudes qui demeurent dans les travaux scientifiques portant sur le changement climatique, soit le fait que ce phénomène pourrait être dû à d'autres causes que les émissions anthropiques de GES. Quoi qu'il en soit, ces citations servent à développer un argumentaire qui remet en cause l'efficacité des options politiques retenues par la communauté internationale, résumée par la désormais célèbre citation attribué à Georges W Bush « Le mode de vie des Américains n'est pas négociable ». Ce sont donc les risques que ferait courir le Protocole de Kyoto sur les économies qui est au cœur de l'argumentaire de la GCC. Cette dernière souligne l'inopportunité de cette prise de risque, puisqu'elle sous-entend régulièrement que ces options de politiques publiques ne sont pas fondées sur des bases scientifiques solides.

However, the Vice President appears to have given U.S. negotiators in Kyoto an open checkbook to get a treaty, no matter what the costs to American families, businesses, farmers, workers and consumers. This is not consistent with the President's commitment and raises the question of who is setting U.S. policy.

GCC, Communiqué de Presse, 9 décembre 1997²⁹

Cela est intéressant pour notre étude dans la mesure où se renforce, dans la période qui nous intéresse, le décalage entre le discours tenu par la plus grande partie des entreprises européennes, rejointes par quelques firmes états-uniennes, et celui exprimé par les grandes industries du nouveau continent, résolument opposées à Kyoto. Le fait que la GCC s'auto-dissolve en 2001, au moment où, effectivement, l'Administration Bush affirme qu'elle rejette Kyoto, mais aussi (et surtout !) au moment où sort le troisième rapport d'évaluation du GIEC est extrêmement révélateur. Car si quelques compagnies continuent, après cette date, à remettre en cause les fondements scientifiques, comme le fait par exemple Exxon³⁰, à partir de 2001 s'engage un tournant majeur : la grande majorité des entreprises ne remet plus en cause les données scientifiques sous-tendant le régime.

Cela ne veut pas dire que les entreprises, où du moins certaines, renoncent à remettre en cause le système de Kyoto. Mais le temps où l'on remettait en compte les bases

²⁹ Date de la publication des accords de Kyoto, (NdA)

³⁰ « Scientific research to improve understanding of climate change and its potential risk must continue, as there are still many uncertainties. We have invested over twenty years in climate research and will continue to be an active contributor to scientific understanding. We recognize that the risk of climate change and its potential impact on society and ecosystems may prove to be significant. We are and will continue to take tangible actions and work with others to develop effective long-term solutions that minimize the risk of climate change from energy use without unacceptable social and economic consequences. » Extrait de la rubrique « changement climatique » du site internet de la compagnie Exxon, en Février 2002.

scientifiques pour critiquer les options politiques semble révolu. Les entreprises, quand elles produisent un discours d'opposition, le fondent désormais sur les choix retenus par les pouvoirs publics dans l'éventail d'options possibles. L'argumentaire se fait plus économique, les entreprises affirment toutes être convaincues que le changement climatique est un problème sérieux, mais questionnent les outils utilisés par les gouvernements pour répondre à la crise. Cette évolution est une première étape extrêmement importante dans la mesure où elle prépare une évolution plus fondamentale, qui voit les entreprises reconnaître le bien fondé du régime même.

Notons, avant de nous intéresser plus en profondeur aux raisons qui motivent cette évolution, que les entreprises ont évolué de manière différenciée selon deux paramètres majeurs : leur localisation (Europe ou Etats-Unis) et leur domaine d'activité. On note en effet que les entreprises Européennes ont opérées ce virage bien avant la plupart des entreprises états-uniennes.

British Petroleum est souvent cité comme un exemple d'entreprise pétrolière qui a pris le virage assez rapidement. Ainsi, en 1997, on retrouvait les citations suivantes sur le site Internet officiel du groupe :

« Le changement climatique est un problème de long terme important pour notre industrie et pour BP. Mais c'est un problème global, qui appelle des solutions globales ».

« BP contribue au débat et soutient les efforts pour mieux comprendre les enjeux de la science climatique. Plus spécifiquement, BP a une préférence pour les politiques qui encouragent des progrès continus en matière d'action environnementale, en lien avec notre santé, notre sécurité et celle qui sont compatibles avec le « bon sens » économique et ne mettent pas notre compétitivité en danger³¹ ».

La rhétorique classique qui se dégage de ce discours est assez proche de ce que nous décrivions précédemment. Les cadres de BP insistent à la fois sur le besoin d'approfondir les connaissances scientifiques, et d'apporter une réponse appropriée au phénomène sans trop peser sur les activités économiques. Cependant, BP va opérer rapidement un virage assez significatif. La compagnie commence en effet à développer rapidement un discours pro-actif sur le changement climatique. Sans soutenir officiellement le régime international, BP met en place un large éventail d'actions visant à montrer que la compagnie prend en compte sérieusement les enjeux climatiques (Kolk & Levy, 2001 p.507 ; Carpenter, 2001, p.307).

³¹ "Climate change is an important, long-term issue for our industry and for BP," acknowledges managing director Rodney Chase. "But it's a global issue too, and needs global solutions." He adds: "We in BP contribute to the debate and we support the quest for a better understanding of climate science. In particular, BP prefers policy responses that encourage continuous environmental improvement, in line with our health, safety and environmental policy, and ones that make good business sense without putting our competitiveness at risk." Page Internet du site www.bp.com consacrée au changement climatique, 1997.

Dans le même temps des entreprises françaises, au premier rang desquelles on retrouve EDF, qui demeure l'une des entreprises françaises les plus impliquées dans la négociation, opèrent un virage quasiment similaire.

La maîtrise de l'effet de serre est un problème politique d'envergure internationale, qui requiert solidarité et équité au niveau international.

L'accord devant être signé à Kyoto en 1997 définira des clauses pratiques visant à diminuer la production mondiale de CO₂ à long terme. Electricité De France adhère totalement à ce type d'accord et souhaite exprimer les points de vue suivants à propos des dispositions envisagées et des actions à mettre en oeuvre :

Les pays ayant fourni jusqu'à maintenant un effort soutenu ne devraient pas être pénalisés par des réglementations qui effaceraient le fruit présent des efforts passés. Tout système de réduction des quotas ou des pourcentages par pays et basé sur la situation en 1990 serait inéquitable. Des objectifs de production par habitant seraient non seulement plus justes, mais aussi plus efficaces. Pendant plus d'un demi-siècle, certains pays ont fait un effort d'investissement dans des processus de production d'électricité ne produisant pas de gaz à effet de serre ; ces pays ont acquis des droits qui doivent être pris en compte³².

Ainsi, on assiste à un transfert du débat politique depuis les arènes internationales, où la contestation est, dans les années 1990, généralement structurée autour de la question de la validité des hypothèses scientifiques et des incertitudes qui subsistent dans les travaux du GIEC, vers des échelles inférieures, régionale et nationale, où la contestation prend une dimension technique et porte plus sur la légitimité des moyens à mettre en œuvre que sur celle de la finalité des politiques publiques.

Reconnaître comme nécessaire et légitime la lutte contre le changement climatique est devenu un impératif au moins discursif. Cela signifie qu'il n'est plus aujourd'hui possible pour les acteurs économiques de remettre en cause la lutte contre le réchauffement climatique simplement parce qu'une telle prise de position et son énonciation dans l'espace public décrédibiliseraient automatiquement son auteur.

1.3.2 L'intériorisation des normes climatiques : un choix stratégique ?

Quelle que soit la réalité des actions par ailleurs mises en œuvre par les entreprises, la norme qui s'impose à tous en termes de discours est celle d'une reconnaissance de la nécessité d'une action en faveur d'une réduction des émissions de GES. En termes de choix stratégique, on peut donc légitimement émettre l'hypothèse que pour se faire entendre, pour pouvoir espérer peser sur le processus de décision, les acteurs économiques sont obligés

³² Extrait de la rubrique « EDF et le changement climatique », sur le site Internet d'EDF, www.edf.fr, octobre 1997.

de mettre en avant leur soutien au régime actuel et à ce qu'il contient en matière d'institutions, de valeurs et de principes.

Comment dès lors expliquer cette évolution, cette reconnaissance officielle du bien fondé de la régulation et des grands principes qui la sous-tendent ? L'hypothèse qui nous semble la plus vraisemblable est liée à l'évolution structurelle du système lui-même. En effet, on distingue deux grandes phases pour l'instant dans le traitement international de la question climatique. La première court depuis 1992 (ou depuis 1989) jusqu'à 2001, et prend fin avec la conférence de Marrakech. Elle est caractérisée par une méfiance qui, si elle n'apparaît pas toujours dans les prises de positions officielles, est reconnue par la plupart des acteurs présents à cette époque. La seconde période, qui va de 2001 jusqu'à nos jours (certains considèrent la conférence de Montréal année ? comme la fin du cycle, où le début d'un nouveau) est celle de la mise en œuvre du Protocole de Kyoto, et donc de la déclinaison dans les pratiques politiques nationales et communautaires des décisions et accords internationaux.

Les acteurs économiques caractérisent leurs actions de lobbying différemment selon les phases. Ils reconnaissent volontiers avoir été très actifs dans les négociations (pour ceux qui ont été présents) et ce que ce soit, avant, pendant et après les rencontres officielles dans le cadre de l'UNFCCC lors des discussions portant sur l'architecture du régime. Ils affirment dans le même temps que les acteurs économiques et en particulier les industriels n'ont pas toujours eu un rôle constructif, lors des discussions sur le Protocole, même s'ils prennent soin de préciser que du côté français, l'immense majorité des acteurs étaient plutôt convaincus de la nécessité d'une action internationale en faveur d'une réduction des émissions de GES. Par contre, la plupart des acteurs soulignent qu'ils ont assisté à un véritablement basculement culturel en interne lors de la transition de la première vers la deuxième phase.

Il est certain qu'avec la mise en œuvre du système de quotas, il y a eu un basculement en interne. Il y a 5 ans, quand on a pris la décision de rentrer dans le fond prototype carbone, on a fait ça parce qu'il y a un problème de climat, il faut qu'on fasse quelque chose... Mais depuis la directive européenne, la mise en place du Protocole de Kyoto, il y a eu un basculement c'est indéniable. C'est-à-dire qu'il n'y a aucune activité dans le groupe qui, lorsqu'elle se développe ne tient pas compte, ou du moins n'a pas à l'esprit, la dimension CO2.

Entretien avec un acteur économique, France, automne 2006

On observe un virage dans les positionnements, de manière générale, mais plus marqué pour les industriels américains. Avant 2000/2001, ils venaient pour empêcher que les négociations avancent, avec des vraies positions de blocage. Aujourd'hui, tous ou presque ont accepté la problématique du changement

climatique, et ont pour objectif de participer à la définition du meilleur chemin possible. Cela commence aujourd'hui à être reconnu.

Entretien avec un acteur économique, France, automne 2006

L'explication donnée par les acteurs économiques sur le basculement est liée à une évolution culturelle au sein des entreprises qui ont commencé à voir se concrétiser le système de régulation. Ils associent dans leurs déclarations ce basculement dans leur positionnement à une évolution au sein même de leur entreprise, où l'on crée parallèlement des postes spécifiquement dédiés au traitement de la question.

Cela illustre finalement d'un point de vue analytique, une socialisation des normes issues du régime climatique par les acteurs économiques. Cette reconnaissance s'explique par plusieurs facteurs :

La première série de facteurs qui permet d'expliquer cette socialisation est relative selon nous au développement d'une logique de l'approprié (*appropriateness*). Les études portant sur les normes en Relations Internationales soulignent en effet que dans la construction d'un système de régulation, certains acteurs tentent de peser sur le processus en participant à la définition de ce qu'il faut faire pour répondre à un problème politique donné. En développant des argumentaires, ces acteurs cherchent ainsi à réduire le spectre des solutions possibles, en excluant certaines solutions (en décrédibilisant leur statut de solution viable) et en en mettant d'autres en avant. Dans cette lutte, à laquelle participent, pour des motivations différentes, des acteurs de tout bord (ONG, Administrations, OIG et acteurs économiques), on retrouve deux grands types d'arguments.

Les premiers sont fondés sur le savoir, c'est-à-dire généralement sur des connaissances scientifiques, et participent au jeu de la définition des solutions en recourant à une rhétorique construite autour de « les scientifiques disent A, donc B est acceptable, C est exclu ». Les seconds arguments sont eux basés sur un discours moral, éthique suivant un format « il est juste de faire B, C est injuste, dans la situation A ». Ainsi, certains acteurs parviennent à réduire le spectre des solutions envisageables, en délégitimant certaines pratiques, et en en privilégiant d'autres. Le processus de discussion entre acteurs, notamment dans les forums internationaux, permet la confrontation des points de vue, et d'engager un processus d'argumentation entre acteurs, faisant intervenir, par le biais des médias essentiellement, une évolution des positions de chacun.

Dans le cadre qui nous intéresse, il est évident, même si cela n'est jamais explicite, que les acteurs économiques sont tout à fait conscients du fait qu'une des toutes premières conséquences de la mise en œuvre de ce qu'ils appellent le régime climatique a été d'exclure progressivement les discours remettant en cause et la réalité du phénomène du

changement climatique, et la nécessité d'une réponse adaptée. La manière dont s'est comportée l'industrie pétrolière américaine vis-à-vis au Protocole dans la première phase de négociations a sans doute été pour beaucoup dans la définition de la stratégie des industriels européens par rapport aux négociations. Quoi qu'il en soit, la référence à la science est pratiquement systématique chez les industriels, qui soulignent tous reconnaître comme préoccupantes, les données produites par le GIEC. La question de l'authenticité du phénomène semble donc tranchée chez les industriels européens, et ces derniers n'utilisent plus la rhétorique des « sceptiques » dans leurs argumentaires visant à peser sur la négociation climatique. Cela apparaît d'ailleurs de façon bien plus récurrente dans l'analyse de discours que nous avons réalisée, analyse qui porte sur les prises de positions publiques des acteurs économiques sur les questions de négociations internationales en lien avec le climat. À ce niveau, on peut légitimement émettre l'hypothèse que les ONG ont largement contribué à disqualifier les options les plus critiques d'un système de réduction des émissions, et à faire en sorte que les acteurs tenant des discours allant dans le sens d'une remise en cause de la régulation soient mis « hors-jeu », au moins partiellement.

La seconde série de facteurs permettant d'expliquer cette reconnaissance du bien fondé de la politique climatique est liée selon nous à la mise en œuvre du régime climatique. En effet, que ce soit au niveau européen ou national la période de référence de notre étude est celle des premières politiques climatiques visant à réduire les émissions de GES des industriels. C'est avant tout l'entrée en vigueur de la directive « Permis³³ » qui, selon les déclarations recueillies, marque un tournant dans la façon dont les industriels, au premier rang desquels ceux qui sont concernés par la réglementation communautaire, appréhendent la question climatique. Nous discuterons plus tard l'influence que cette entrée en vigueur a eue sur les stratégies de lobbying de ces acteurs, mais il est certain que la mise en place de ce système de contrôle des émissions a, en concrétisant les accords internationaux, joué un rôle déterminant dans la reconnaissance par les acteurs économiques de l'importance de la question climatique. Les différentes institutions, communautaires et nationales, mais aussi les groupes de travail créés au sein des associations professionnelles ont donc eu pour fonction de participer à l'intériorisation des normes, et les acteurs les plus réticents à prendre en compte la question climatique ont, dans ces forums, rencontrés des responsables plutôt convaincus, ce qui a participé de l'acceptation et de la reconnaissance du régime international.

³³ La directive européenne 2003/87/Ce du 13 octobre 2003

Au final, nous pouvons émettre l'hypothèse, souvent validée « en off » dans le cadre des entretiens que nous avons réalisés, que l'acceptation et la reconnaissance publique par les industriels des normes climatiques procède d'un choix stratégique. Pour pouvoir continuer à intervenir dans les débats internationaux et communautaires, face à un système de prise de décision qui a réussi à concrétiser un ensemble de règles encadrant notamment l'activité économique, il est devenu incontournable pour les acteurs de reconnaître le bien-fondé du régime. Puisque l'opposition au régime est devenu illégitime, les acteurs économiques font le choix de tenter de peser sur son contenu de l'intérieur. L'analyse théorique des régimes internationaux, qui distingue les changements de régime (*regime change*) des changements à l'intérieur du régime (*changes within the regime*) est utile pour comprendre ce phénomène. Ce type d'étude permet de questionner le rôle des différents acteurs dans la définition des normes.

On peut résumer de cette façon l'objectif des acteurs économiques : *réduire l'impact des politiques climatiques sur leurs activités et leur rentabilité et saisir les opportunités commerciales offertes par la mise en œuvre du régime*. Deux grandes stratégies sont à ce niveau possible : (1) tenter d'empêcher la concrétisation d'un système de régulation internationale ou bien (2) essayer d'en minimiser les effets de l'intérieur. Puisque la stratégie (1) est devenue illégitime, les acteurs économiques essaient de faire valoir leurs positions à l'intérieur du régime. Cela explique en partie l'évolution stratégique que nous soulignons plus bas et qui fait que les industriels se désintéressent (relativement) des négociations internationales et développent un lobbying climatique au niveau national et communautaire.

Finalement, il est parfois difficile pour les acteurs économiques d'arbitrer entre deux grandes catégories d'intérêts qui cohabitent généralement. La mise en place du régime peut être considérée comme contrainte et il faut donc pour les acteurs corporatistes penser à limiter l'impact de la contrainte carbone sur les activités. Mais la construction du régime peut aussi constituer une opportunité, notamment quand il permet d'investir de nouveaux secteurs potentiellement rentables.

2 Stratégies d'influence et évolution des lieux de pouvoir

L'étude réalisée met en avant une évolution nette des stratégies développées par les acteurs économiques pour peser sur les négociations climatiques. Si au moment des négociations des accords cadres, et notamment du Protocole de Kyoto, les entreprises et leurs représentants se sont concentrés sur les débats relatifs à l'architecture du texte et notamment aux mécanismes de flexibilité, depuis la fin des négociations portant sur les détails de mise en œuvre de ce texte on note un désintérêt assez prononcé pour les périodes

de négociations à proprement parler (COP, COP/MOP et SB), même si quantitativement, leur présence se fait plus nombreuse aux réunions des parties. Nous sommes d'ailleurs face à un paradoxe évident dans la mesure où les acteurs rencontrés reconnaissent tous être de plus en plus nombreux dans les « forums officiels », tous affirment que les phases de négociations ne sont plus pour eux une cible prioritaire.

2.1 Une évolution spatio-temporelle des lieux de pouvoir

Date	1998/2001	2002/2003	Depuis 2003
Sujet principal pour les acteurs économiques	- Plan d'action de Buenos Aires / Mise en Œuvre de Kyoto	Négociation de la directive Permis	Mise en Œuvre des PNAQ (1 & 2)
Sujets d'intérêt secondaire	-MDP	- MDP	- MDP
Objectifs pour les acteurs économiques	- Assurer la promotion du système d'échange de permis - Exclure l'option « taxe »	- Parvenir à l'obtention d'un cadre favorable	- Parvenir à l'obtention d'un système le moins contraignant possible
Lieux et acteurs cibles	- Négociations UNFCCC - Commission Européenne - Délégations	- Commission Européenne - Etats et Administrations	- Etats et Administration (en priorité) - Commission Européenne

La période de référence de notre étude, nous l'avons dit plus haut, et celle de l'application des accords internationaux et donc de la mise en œuvre des premières politiques publiques climatiques, à l'échelon communautaire et national. En ce qui concerne l'activité des décideurs économiques autour de la diplomatie climatique, cette période est marquée par une évolution stratégique assez nette. À partir des années 2000/2001, au moment où les négociations internationales concluent le cycle entamé à Kyoto, ce n'est plus l'agenda international qui mobilise les acteurs économiques européens, mais celui de l'Union Européenne. Les acteurs reconnaissent en effet qu'à partir de cette date, ils ont concentré leurs activités sur deux échelles de territoires, la première étant, bien entendu, le niveau national puisque les gouvernements commençaient alors à mettre en place des politiques de maîtrise des émissions, et la seconde étant l'échelon européen, où des discussions avaient alors lieu pour définir les outils que l'Union pouvait mettre en œuvre toujours pour réduire les émissions. Entre 1999 et 2001, au Royaume-Uni et en France, le principal centre d'intérêt des acteurs économiques demeure la mise en place, au niveau national d'une « taxe carbone » portant principalement sur l'énergie. Puisque cette taxe affecterait directement les acteurs économiques les plus impliqués dans la négociation sur le changement climatique (les énergéticiens et les industries intensives en énergie), ces derniers consacrent une

grande partie de leurs moyens financiers et humains à des actions de lobbying sur les questions fiscales, en développant une stratégie de jeu d'échelle entre le niveau européen et les niveaux nationaux.

En mars 1999, le gouvernement Britannique annonce la mise en place, à partir de 2001, de la « Climate Change Levy », la taxe sur le changement climatique. En France, le gouvernement Jospin annonce, pour 1999, la mise en place d'une Taxe Générale sur les Activités Polluantes, la TGAP, qui devait, à partir de 2001 être étendue aux consommations intermédiaires d'énergies³⁴. Dans le même temps, l'Union Européenne développe une réflexion sur la régulation des émissions liées aux activités industrielles, et opère un véritable changement de position sur la question des marchés de permis d'émissions en publiant, en 2000, un livre vert sur le sujet³⁵. Les tentatives de régulation des émissions concernant le secteur industriel développées par les autorités nationales et communautaires sont donc à l'origine d'une évolution profonde de la diplomatie climatique. Les acteurs économiques vont en effet à partir de cette période se concentrer sur ces échelons-là, et notamment sur les institutions communautaires, et délaissent quelque peu les négociations internationales. La phase de négociation qui commence après les accords de Marrakech à Delhi (2002), pour se poursuivre à Milan (2003) et à Buenos Aires (2004) est en effet d'importance moindre pour les acteurs économiques, puisque sont négociés des points de mise en œuvre des accords internationaux qui les concernent moins directement. Ils continueront néanmoins à suivre certains sujets qui les intéressent, en particulier tout ce qui concerne les mécanismes de développement propre, dans la mesure où ces mécanismes de flexibilité sont importants dans la définition du coût économique des réductions des émissions de GES.

Si l'on peut difficilement mesurer quantitativement cette évolution des jeux d'acteurs, des lieux de pouvoir et des endroits, les éléments recueillis lors des entretiens soulignent bien le découpage séquentiel présenté dans le tableau ci-dessus ?. Bien évidemment les représentants des entreprises ne délaissent jamais complètement l'un ou l'autre des espaces de discussions, mais il transparaît clairement dans leurs déclarations que certains de ces espaces sont devenus prioritaires, tandis que leur présence dans d'autres relève plus d'un « protocole », d'une nécessité d'être présent sans forcément que cette présence vise à influencer le cours des négociations et soit directement suivie d'effets. Ainsi, un représentant anglais d'un acteur économique nous a confié qu'il était parfois important d'être présent dans les grands forums internationaux, mais plus parce que cela est important en termes de socialisation et de rencontres avec des partenaires ou clients potentiels, que parce qu'il avait un intérêt direct à suivre l'agenda des négociations. C'est donc un jeu complexe qui

³⁴ Le Monde, Les Services de Mme Voynet dessinent les contours de la « pollutaxe », 10 juillet 1999, page 6.

³⁵ Voir le livre Vert présenté par la commission sur l'établissement dans l'Union européenne d'un système d'échange de droits d'émission des gaz à effet de serre (Commission Européenne, 2000), et pour une analyse de l'évolution de la position communautaire sur le sujet, voir l'article de Jørgen Wettestad (Wettestad, 2005).

s'installe, où les acteurs cibles les plus importants restent souvent identiques. Cependant, les acteurs économiques délaissent nettement les arènes internationales, puisque les questions inscrites à leur agenda les concernent moins directement, et se recentrent sur les négociations au niveau communautaire, l'Union européenne s'imposant progressivement comme un lieu essentiel de prise de décision en matière de changement climatique, essentiellement après l'émergence du EU-ETS.

D'un point de vue général, deux thèmes étroitement liés intéressent au plus haut point les acteurs économiques les plus importants : la question des systèmes d'échange de permis d'émission, et celle des mécanismes de développement propre. Ces deux points discutés dans les arènes internationales ont des effets directs sur l'activité des acteurs économiques, et notamment des industriels. Dans les entretiens, ces deux thèmes reviennent de façon récurrente, même si le premier sujet est de loin le plus important. D'un point de vue méthodologique, nous avons fait le choix de laisser la première partie de l'entretien assez ouverte, et après avoir exposé brièvement le cadre de l'enquête, nos interlocuteurs étaient amenés à décrire leurs activités de lobbying autour des négociations internationales. Spontanément, l'immense majorité des personnes rencontrées a d'emblée mentionné la question des PNAQ, à la fois parce que c'est un sujet d'actualité pour eux³⁶, et parce que c'est visiblement un des sujets sur lesquels les industriels qui nous avons interrogés investissent le plus de temps et de moyens.

Sur la période de notre étude, on retrouve donc plusieurs formes d'influence revendiquée par les acteurs. Dans le cadre de cette étude, nous avons fait le choix, après une analyse détaillée des entretiens, de nous pencher sur deux cas particuliers, qui parce qu'ils ont été spontanément cités au cours de l'enquête de terrain, illustrent particulièrement bien les jeux d'acteurs et stratégies développés par le monde économique autour des questions climatiques.

La première est relative à l'accompagnement du tournant « mécanismes de flexibilité » au niveau européen. Les acteurs économiques revendiquent en effet un rôle important dans la manière dont s'est opéré le tournant européen sur cette question. Cette étude s'intéresse donc à la mise en place de la directive permis et des premiers PNAQ, et questionne directement la structure des lieux de pouvoirs investis par les acteurs économiques pour faire valoir leurs positions. Cette étude met en avant un glissement évident de ces lieux, et illustre pertinemment l'évolution que nous soulignons en introduction sur le retour à l'échelon national après les accords de Marrakech.

La seconde étude de cas est quant à elle relative au « resserrement » des sujets discutés dans les forums UNFCCC, et sur la préparation des accords portant sur l'avenir du

³⁶ La période de l'enquête (Septembre/Octobre 2006) coïncidait en effet avec une période de discussion autour de la présentation du PNAQ 2 par la France.

régime. À ce niveau, nous étudierons de près l'évolution de positionnement des acteurs économiques sur des questions thématiques (CCS, MDP, Nucléaire), et sur la question de la stabilité du cadre de régulation à long terme.

Nous présenterons ces deux études de cas selon le même schéma, en exposant le contexte et les objectifs des acteurs dans un premier temps. Ensuite nous étudierons les moyens et les stratégies mis en œuvre à la fois sur un plan quantitatif et qualitatif, pour finir par tenter d'évaluer l'influence des acteurs sur le processus.

Avant de revenir en détail sur la manière dont s'est exprimée cette influence, arrêtons nous quelques instants sur cette notion. En effet, les études portant sur l'influence des acteurs non-gouvernementaux dans les négociations internationales s'accordent généralement à montrer que pour la mesurer, définie comme la capacité de mobiliser des ressources permettant de faire évoluer le comportement des acteurs, il est nécessaire de conjuguer au moins trois éléments.

Premièrement, il est nécessaire de mesurer ce que l'on appelle le « *goal attainment* », c'est-à-dire la relation qui existe entre les réalisations et les objectifs réels de l'acteur. À ce niveau, nous sommes confrontés à une première difficulté qui est de savoir quels sont réellement les objectifs des acteurs, car il y a souvent un décalage entre les objectifs affichés et la réalité.

Deuxièmement, il est important de mesurer ce que les anglo-saxons appellent la *self perceived influence*, qui correspond à l'idée que se font les acteurs de leur capacité d'influence sur le processus dans lequel ils interviennent. Ces données s'obtiennent relativement facilement dans le cadre d'entretiens qualitatifs semi-directifs, et les justifications données en accompagnement par les acteurs permettent d'affiner l'analyse du processus.

Troisièmement, il convient de croiser ces données avec celles obtenues en questionnant deux autres publics sur les capacités d'influence des acteurs étudiés. Ces deux publics sont d'une part ceux qui sont les cibles directes de l'influence (ici, les fonctionnaires et les politiques), et d'autre part les autres acteurs cherchant à exercer des pressions (ici, ce seront les ONG Environnementales).

La combinaison de ces trois types de données permet normalement d'avoir une idée assez précise de l'impact des actions de pression entreprises.

2.1.1 Le Lobbying des années 2000 : l'Expression de la préférence pour un système d'échange d'émissions au niveau européen.

2.1.1.1 Contexte :

Afin que le Protocole de Kyoto soit accepté par un grand nombre d'acteurs, des mécanismes de flexibilité ont été établis. Cela s'est notamment fait sous la pression des Etats-Unis (Cass, 2005), qui promouvaient alors ce système, et notamment l'échange de permis d'émissions pour minimiser les coûts des engagements pris.

Ces mécanismes de flexibilité, les flex/mex sont au nombre de 3 : la mise en œuvre conjointe (MOC), les Mécanismes pour un Développement Propre (MDP) et les échanges internationaux de droits d'émissions. L'objectif évident de l'établissement de tels mécanismes était d'accompagner les engagements légalement contraignants de réduction d'émissions, de dispositifs permettant de limiter l'impact de ces engagements sur l'économie³⁷. Ces mécanismes intéressent tout particulièrement les acteurs économiques, puisque le secteur de l'Industrie est directement concerné par les réductions à entreprendre. C'est donc généralement l'efficacité économique qui est mise en avant, dans la mesure où la mise en œuvre d'un marché international permet d'attribuer via le marché, un prix au carbone³⁸. Cependant, l'option « mécanismes de marché » n'a pas toujours été l'option privilégiée au niveau européen. Différents Etats-Membres parmi les plus importants, dont l'Allemagne et la France³⁹ ont en effet longtemps préféré l'option « taxe » à l'option « trading » (Wettestad, 2001). La préférence des industriels allait par contre vers le système de trading, jugés par ces derniers plus souple et moins contraignant. On retrouve ici la trace de ce que nous évoquions plus haut, à savoir la préférence de la majorité des acteurs économiques pour des systèmes de régulation utilisant des mécanismes de marché, perçus comme plus souples, et une méfiance assez forte pour l'intervention de l'Etat, qui pour les industriels offre généralement des réponses inadéquates. Plusieurs acteurs rencontrés nous

³⁷ The Kyoto Protocol broke new ground by defining three innovative "flexibility mechanisms" to lower the overall costs of achieving its emissions targets. These mechanisms enable Parties to access cost-effective opportunities to reduce emissions or to remove carbon from the atmosphere in other countries. While the cost of limiting emissions varies considerably from region to region, the benefit for the atmosphere is the same, wherever the action is taken.

www.unfccc.int

³⁸ A ce niveau, bon nombre d'auteurs soulignent la proximité entre les positions des acteurs économiques sur les mécanismes de flexibilité et celle de la Maison-Blanche (Grubb, 2003), principalement au moment de la signature de Kyoto, en 1997. Cette proximité est bien souvent analysée comme la preuve d'une influence importante des milieux d'affaires sur l'Administration Américaine. Quoi qu'il en soit, on peut voir dans l'intégration des mécanismes de flexibilité au Protocole de Kyoto l'importance accordée à la question de l'impact sur les économies de cette régulation environnementale, et donc une marque de succès de l'opération de « framing » lancée notamment par la GCC autour de ces questions.

³⁹ « Les permis négociés pourraient être acceptables à condition que les quotas soient équitables, que les prix soient suffisamment incitatifs, et que les moyens de contrôle et de police existent. Pourquoi refuser un mécanisme du marché si celui-ci conduit à des niveaux de prix correspondant à l'optimum économique, à ceux que l'on aurait fixés de façon plus politique par une taxe ? Les résultats pourraient être proches, même si les fondements idéologiques et politiques sont différents. Mais la dynamique qui en résulterait pourrait réserver des surprises : en créant une rareté, on crée une rente. Malgré leurs bases idéologiques, les citoyens américains ne pourront accepter à long terme que cette rente soit empochée par le secteur privé. Les conditions pourraient être réunies de la transformer en une taxe. En Europe, la mise à sa place d'un outil économique, comme une écotaxe, permettrait le redéploiement fiscal vers une baisse des charges sociales : faire payer plus cher l'énergie, et moins le travail, c'est le double dividende d'une politique de développement durable. » Kyoto et le retard français, Le Monde Le 5 novembre 1997 par Christian Brodhag

ont d'ailleurs précisé, en soulignant qu'ils ne voulaient pas être cités sur ce point-là, qu'il existait une véritable méfiance, en matière d'environnement, pour les acteurs publics et notamment l'administration du Ministère de l'Environnement. Ces acteurs sont réputés pour avoir une méconnaissance du monde de l'entreprise, ce qui laisse planer un risque de mise en œuvre d'outils réglementaires qui seraient inadaptés.

Pendant la période 1998-2001, c'est-à-dire pendant la phase couverte par le Programme d'Action de Buenos Aires⁴⁰, les industriels vont donc s'employer à faire évoluer les positions de ces Etats-Membres. Il se dégage des entretiens réalisés que l'industrie revendique une influence sur les négociations internationales sur la question de la « conversion » de l'administration et des politiques français au système de *trading*. A ce niveau, les industriels estiment avoir joué un rôle important dans la transition « culturelle » opérée par les administrations européennes, et notamment française.

Après Buenos Aires, où se sont confirmés les mécanismes [de flexibilité] qui allaient être mis en place, nous avons discuté assez sérieusement les problèmes de marché d'émissions. On a eu une proposition pour un dispositif efficace. On est allés dans l'année 98/99 pas mal faire du prosélytisme pour ces idées. Alors pourquoi ? D'une part, parce qu'on pensait que le problème des émissions de GES était un vrai problème, que finalement la réaction des autorités française et européenne était de mettre une taxe, et ça une taxe, nous, nous considérons que ce n'était pas un système très efficace et qu'on ne savait pas à quel niveau la fixer pour obtenir les réductions attendues [...]. Alors nous sommes allés défendre cette idée-là à Bruxelles, où on n'a pas eu d'opposition, les gens disant « tiens là oui, c'est intéressant », mais bien avant que se lance, hein, on y était en 1998 à Bruxelles. Côté français on avait une certaine fin de non-recevoir du côté du Ministère de l'Environnement à l'époque, Voynet, mais par contre du côté du Ministère de l'Economie et des Finances, il y avait des oreilles qui écoutaient, sans prendre position.

Entretien avec un responsable d'un think-tank français

On voit bien dans le propos de ce responsable combien cette question était importante pour les acteurs économiques. D'un point de vue institutionnel, cette période coïncidait en France avec l'avènement de la Gauche Plurielle, et donc de la présence des Verts au Ministère de l'Environnement. Dans le même temps, en Allemagne, les Verts occupaient aussi le Ministère de l'Environnement, et au Royaume-Uni ??????. Les différents entretiens montrent que les acteurs économiques considèrent cette période comme difficile

⁴⁰ Voir la décision 1/CP.4 et 7/CP.4, www.unfccc.int

en termes d'accès aux décideurs. Ils soulignent notamment que, selon eux, pour certains politiques et fonctionnaires, leur présence n'était pas toujours considérée comme légitime.

Le contexte n'est donc pas des plus faciles pour les acteurs économiques à ce moment-là de la négociation. Ils comptent cependant quelques alliés, dont notamment le Danemark⁴¹, dans une moindre mesure le Royaume-Uni, mais aussi la Commission Européenne, qui chacun à leur façon, soutiennent l'idée d'un système de marché d'émissions.

Dès lors l'objectif pour les industriels était de faire valoir leur préférence pour un système d'échange.

La France n'était pas très encline à mettre en œuvre un système de trading, elle avait une préférence pour la fiscalité environnementale. Il y a donc eu un « vide » de deux ans, dans les politiques et mesures françaises.

Nous avons alors eu un rôle actif à travers la représentation européenne, car notre préférence allait au *trading*. On a été proactif en France, avec la mise en place de l'AERES, des accords volontaires, avec un but pédagogique. Cela a permis de faire évoluer la position de l'administration, de provoquer un changement culturel. Le Groupe de Travail regroupait des industriels et l'administration, c'était une démarche intéressante. Petit à petit, ça a permis de faire accepter intellectuellement à l'administration la question du trading.

Entretien avec un acteur économique, France, automne 2006

2.1.1.2 Moyens et Stratégies

Les acteurs économiques impliqués dans la définition des politiques à mettre en œuvre ont développé à partir de la fin des années quatre-vingt-dix une double stratégie visant à soutenir la mise en place d'un système d'échange de marché d'émissions. Cette stratégie était d'une part composée du développement d'un argumentaire fort d'opposition à la mise en place des « taxes carbone » un peu partout en Europe, et d'autre part de l'utilisation de la mise en œuvre des accords volontaires pour illustrer la faisabilité du système d'échange de quotas. A travers un jeu d'échelle subtil entre le niveau communautaire et le niveau national, les industriels concernés par une telle réglementation⁴² soutiennent les propositions de la Commission Européenne sur la mise en place d'un

⁴¹ IEA, 2003, Overview of the GHG emission trading in Denmark, www.iea.org

⁴² Seule une partie des acteurs économiques sont directement concernés par cette réglementation. Si les énergéticiens, les industries intensives en énergie (Métallurgie, Chimie, etc.) sont très actifs à ce niveau, les autres secteurs interviennent quant à eux sur d'autres projets de réglementations européennes les concernant plus directement. Ainsi, par exemple les constructeurs automobiles, non concernés par la directive permis, entrent dans une phase de négociation avec l'Union concernant les émissions des véhicules particuliers.

marché de permis d'émissions et développent des campagnes nationales d'opposition à l'instauration d'une taxe.

Les acteurs-cibles pour les industriels dans cet activisme sont nombreux. Au niveau national, ce sont bien entendu les services concernés des ministères de l'environnement, mais aussi des ministères de l'économie, des finances ou de l'industrie qui sont visés par ce lobbying. Au niveau communautaire, la Commission est par beaucoup considérés comme un acteur central, du fait de son rôle déterminant dans la mise en place de la « directive permis ». D'autres acteurs, comme le Conseil, et dans une moindre mesure le Parlement Européen font aussi l'objet d'une campagne visant à promouvoir le système de marché de permis d'émissions.

Le jeu d'échelle entre le niveau national et le niveau communautaire est une composante déterminante du rôle joué par les acteurs industriels dans la diplomatie climatique. En effet, dans un espace européen caractérisé par un marché commun et orienté vers la libéralisation du marché de l'énergie, la mise en place d'une politique publique de contrôle des émissions industrielles passe à la fois par la mise en place d'une réglementation européenne et par des stratégies nationales. Dans ce domaine, l'action publique est structurée à la fois par des politiques communautaires et des politiques nationales. Ainsi, si la mise en place d'une taxe relève généralement de la compétence des Etat-Membres, une grande partie de la législation relative au système d'échange de permis d'émissions relève de la Commission Européenne.

Dans ce contexte, on ne peut pas analyser le rôle joué par les acteurs économiques sur les négociations communautaires sans en parallèle analyser les campagnes conduites au niveau national, qui indirectement concernent aussi l'échelon européen. De plus, les acteurs concernés sont généralement les mêmes et il devient dès lors très difficile de différencier ce qui relève d'un échelon ou d'un autre. En effet, le système de prise de décision est largement juxtaposé, ce qui fait que les personnes en charge de la régulation des émissions des industriels au niveau national et au niveau européen sont généralement les mêmes. Ces derniers, que ce soit au niveau des ministères de l'environnement ou de l'économie et de l'industrie, coordonnent ainsi la position de leur Etat dans les négociations portant sur les réglementations européennes, puis sont chargés de leur transposition et de leur application.

2.1.1.2.1 Les campagnes d'opposition aux « taxes carbone »

Dans les (trois) pays concernés par notre étude, la campagne pour l'instauration au niveau européen d'un système de marché d'émissions a été marqué par un accompagnement des stratégies de promotion de cette option par de vives campagnes

d'opposition à la mise en place, au niveau national de taxes sur les émissions de GES ou sur les consommations d'énergie.

En France, l'opposition s'est principalement construite autour du rejet de l'extension de la TGAP aux consommations intermédiaires d'énergie. Proposée par le cabinet de Dominique Voynet et présentée par le gouvernement de Lionel Jospin, cette extension qui visait à peser sur les émissions de GES par les industriels a été vivement critiquée avant d'être largement censurée par le Conseil Constitutionnel, au motif d'une rupture d'égalité devant l'impôt. Les industriels, mais aussi une partie des parlementaires avaient manifesté largement leur opposition à la mise en place de cette législation. Dans un communiqué du 30 décembre 1999, les représentants des Chambres de Commerce et d'Industrie avaient par exemple appelé à « un retrait des projets d'écotaxes⁴³ ». Le MEDEF, dans un communiqué de presse du 6 septembre 2001 rappelle, une fois cette proposition définitivement abandonnée, sa préférence pour les accords volontaires et son opposition à toute taxe, qui selon un argumentaire assez traditionnel, ne permettrait pas d'atteindre les objectifs environnementaux tout en nuisant à la compétitivité des entreprises⁴⁴.

Au Royaume-Uni, la mise en place de la *Climate Change Levy* suscite des mobilisations identiques de la part des industriels. Mise en place en 2001 par le gouvernement, cette taxe vise l'utilisation de l'énergie par l'industrie, les services et le secteur public et encourage fiscalement par des abattements les plans d'économies d'énergies et le recours aux énergies renouvelables. Les industriels se sont fortement mobilisés en opposition à la mise en place de cette taxe, annoncée en 1999 et qui est entrée en vigueur en avril 2001. Les arguments développés sont similaires à ceux employés par les acteurs économiques français en opposition à l'élargissement de la TGAP aux consommations intermédiaires d'énergies. Des arguments économiques et écologiques sont mis en avant pour dénoncer la taxe, soulignant tour à tour l'inefficacité environnementale de la taxe et son impact sur la compétitivité des entreprises britanniques⁴⁵. Cette taxe est même devenu un enjeu électoral dans la mesure où les conservateurs se sont engagés, en 2001 à abolir cette celle-ci en cas de succès électoral⁴⁶.

⁴³ Le Monde, « L'extension de l'écotaxe est prévue pour 2001 », le 11 janvier 2000, page 10.

⁴⁴ « Le MEDEF prend acte de l'abandon par le gouvernement de l'écotaxe. Ce projet de taxe, sous prétexte de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, n'était en réalité qu'un nouveau prélèvement obligatoire supplémentaire sur les entreprises, sans aucun effet sur la protection de l'environnement. Le MEDEF, qui partage les objectifs du Protocole de Kyoto, a proposé la mise en place d'un dispositif reposant sur des engagements volontaires, dispositif issu d'une réflexion engagée avec ses fédérations professionnelles depuis plusieurs mois. Il permettra à la fois de lutter efficacement contre les émissions de gaz à effet de serre et de préserver la compétitivité des entreprises françaises. Le MEDEF souhaite que le Gouvernement adopte clairement cette solution. Le MEDEF rappelle sa volonté d'engager une concertation avec les Pouvoirs Publics dans les meilleurs délais. Les propositions du MEDEF ont été transmises aux Pouvoirs Publics le 12 juin 2001 et sont à ce jour restées sans réponse. » Ecotaxe : le MEDEF prend acte de l'abandon du gouvernement, Extrait du communiqué de presse du MEDEF du 9 septembre 2001.

⁴⁵ « Start of Climate Change Levy set to provoke backlash from industry » Communiqué de Presse de l'Engineering Employer's Federation (EEF), le 2 avril 2001.

⁴⁶ Financial Times « Tories would abolish levy », 25 janvier 2001.

Les acteurs économiques européens sont donc tous plus ou moins confrontés au contexte identique des tentatives de mise en place, au niveau national, de taxes visant les consommations d'énergies pour réduire les émissions de GES liées à l'activité industrielle. Tous développent en parallèle, et souvent en concertation, une stratégie commune qui passe par un lobbying actif à la fois au niveau national et dans les négociations communautaires autour des engagements volontaires et du soutien à la mise en place d'un système européen d'échange des droits d'émissions. Il est important de souligner que de nombreux échanges ont lieu entre les dirigeants des entreprises européennes sur la réponse à apporter à la réduction de leurs émissions, et que certains organismes comme l'IETA jouent un rôle particulièrement important dans la diffusion des savoirs et idées à l'échelle européenne. Cela a pour effet d'unifier massivement les revendications des acteurs industriels, et de leur donner un poids important dans la négociation au niveau communautaire.

Finalement, les industriels accompagnent leur lobbying dans la diplomatie climatique européenne par des actions relevant d'un lobbying assez conventionnel d'opposition à des mesures nationales. Les formes prises par leur action passent à la fois par une campagne dans la presse de dénigrement de la législation proposée et par des contacts directs entre certains dirigeants d'entreprises et des hauts fonctionnaires, des ministres ou des membres de cabinets. S'il est difficile d'évaluer les effets de ce lobbying sur l'univers politique, on remarque par exemple en France une nette inflexion des positions prises par le Ministère et le Ministre de l'Economie et des Finances sur l'élargissement de la TGAP. S'il est difficile d'attribuer cette évolution directement au lobbying développé par les industriels français, il est néanmoins probable que les acteurs économiques aient joué un rôle non négligeable dans l'échec de ce projet de loi, influence qu'ils revendiquent tous lors des entretiens.

2.1.1.2.2 Accords volontaires et soutien au marché : un lobbying centré sur la maîtrise des savoirs

La directive de 2003 proposée par la Commission Européenne a une histoire brève, qui est à mettre en parallèle avec les difficultés relatives à la mise en place d'une taxe sur les émissions, au début des années 2000. L'échec des négociations de la Haye en 2000 et le retrait américain qui se dessine en 2001 poussent en effet les Institutions Européennes et tout particulièrement la Commission à élaborer des propositions pour la mise en place d'un système d'échange de permis d'émissions à l'échelle communautaire (Cass, 2005 ; Wettestad, 2003). La Commission propose un livre vert en mars 2000, puis entreprend des consultations sur la mise en place du système pour aboutir en octobre 2001 à la proposition

d'une directive cadre⁴⁷. Après un travail d'analyse et de modification du Conseil et du Parlement, une directive est adoptée le 13 décembre 2003. C'est dans ce processus de négociation intra-communautaire que les industriels ont investi le plus de moyens humains et financiers dans leurs activités autour de la diplomatie climatique.

Même si à partir de 2000, la diplomatie climatique devient pour les acteurs économiques une diplomatie essentiellement européenne, les instances onusiennes demeurent un lieu important de prise de position et de diffusion des idées. Des side-events sont par exemple régulièrement organisés pour promouvoir les accords volontaires et les systèmes nationaux d'échange déjà à l'œuvre⁴⁸. Ces deux questions sont intimement liées dans la mesure où la mise en place d'accords volontaires permet aux industriels de développer des systèmes de comptabilisation et de report de leurs émissions, et donc de prouver leur capacité d'adaptation à la mise en place d'un système d'échange de permis dans la mesure où ils ont la capacité technique de comptabiliser leurs émissions et les réductions associées. La régularité avec laquelle les industriels organisent ce type de side-events montre à quel point il est important pour eux d'encourager la mise en place de ce système. Pour cela, les acteurs économiques font le choix d'un lobbying moins agressif et plus consensuel, basé sur la reconnaissance de la problématique climatique et la nécessité de limiter les émissions de GES. Ils développent donc une stratégie qui vise à soutenir une option de politique publique plutôt qu'une autre, et le forum UNFCCC, composé essentiellement de spécialistes de ces questions, offre une excellente plateforme pour la diffusion de ce type d'idée. En termes d'analyse, les industriels concernés se situent dans une logique de « framing », c'est-à-dire qu'ils cherchent à soutenir, parmi un panel de solutions possibles, celle qui leur convient le mieux. Pour cela, les grandes associations de représentation des acteurs économiques développent un discours sérieux, rigoureux, et souvent basé sur des exemples pratiques. Pour convaincre, ils utilisent régulièrement en effet des cas de mise en œuvre, au niveau national et régional, des systèmes d'échange de permis d'émission, principalement quand ceux-ci ont été mis en œuvre dans une démarche partenariale avec les pouvoirs publics. En faisant intervenir dans des side-events alors très fréquentés par les acteurs européens, notamment issus des services de l'administration, des personnalités politiques ou des hauts-fonctionnaires ayant suivi la mise en place de projets pilotes, les acteurs économiques ont progressivement réussi à dégager un consensus dans le « petit monde » des négociations internationales sur la viabilité du système d'échange des

⁴⁷ « Proposal for a framework directive for GHG emissions trading within the European Community » (Commission Européenne, 2001)

⁴⁸ Voir par exemple : « A success story and an example how voluntary agreements could be combined with AIJ », Side-Event organisé par la Fédération des Industries Allemandes en collaboration avec Ruhrgas et Gazprom, COP5 ; « Making it happen – insight from national emission trading », Side-Event organisé par le WBCSD à COP6 ; « GHG emission trading : the linkage between domestic trading schemes », Side-Event organisé par IETA, COP7 ; « Preparation for Emission Trading : Experiences with GHG monitoring and the future outlook regarding GHG monitoring system », Side-Event organisé par IETA, COP8 etc.

quotas. Les industriels, par la voix de leurs représentants, ont ainsi largement contribué, en mettant en avant des expériences innovantes, à présenter et à faire accepter l'idée que les mécanismes de marché étaient la réponse la plus adaptée.

La création de l'IETA, en 2000 illustre bien la priorité qu'est devenue la mise en œuvre d'un marché d'émissions dans le cadre de l'implémentation du Protocole de Kyoto. Cette structure, dédiée à la promotion des instruments de marché pour le contrôle des émissions, et au développement d'une assistance technique pour les acteurs économiques concernés par ces mécanismes est rapidement devenue incontournable, tant par son poids politique, en tant que représentant de près de 150 entreprises, que par son expertise technique extrêmement développée. A côté du « lobbying d'idée » très présent dans les arènes internationales pour soutenir la mise en place d'un marché européen des droits d'émissions, les industriels ont rapidement développé un lobbying technique sur cette question. C'est à ce niveau que les accords et engagements volontaires ont joué un rôle majeur dans le rapport de force qui a structuré la législation européenne.

En effet, au niveau national, des groupes comme EPE en France, ou ETG⁴⁹ au Royaume-Uni ont mis en place des groupes de travail portant notamment sur la méthodologie de mesure, contrôle et vérification des émissions. Ces éléments sont essentiels puisque l'ensemble du système de marché des droits d'émissions repose sur la capacité de mesurer les émissions et les réductions des activités industrielles. Dans le même temps, les industriels ont participé, notamment au Danemark et au Royaume-Uni à la mise en place d'un cadre national d'échange des droits d'émissions. Ce type de pratiques a permis d'intensifier le lobbying au niveau européen, à une époque où les préférences des acteurs institutionnels vont vers une taxation. Ce lobbying « intellectuel » met en effet en relation à un haut niveau des économistes états-uniens et européens avec des décideurs, pour des échanges basés sur les marchés déjà effectifs aux Etats-Unis.

En parallèle, ces groupes ont logiquement développé une expertise sur l'architecture même du système, car ce dernier est complexe et que plusieurs options, notamment en ce qui concerne le système d'allocation et les contraintes en cas de non-respect des objectifs, restaient ouvertes. Ce lobbying technique s'est structuré autour de deux grands types d'action. Le premier type a été l'invitation des personnels des ministères concernés à travailler conjointement avec les industriels dans les groupes de travail que ces derniers organisaient.

⁴⁹ L'Emission Trading Group est une structure de conseil aux entreprises fondé à l'initiative de la CBI et de Advisory Council for Business and the Environment (ACBE), lui-même ayant été créé par le DEFRA et le DTI.

Nous avons mis en place l'AERES, [un système] complètement volontaire mais avec une participation de l'Administration à l'étude des dossiers techniques, ou la décision reste celle de l'industriel, de son engagement, et [où] l'Etat n'est pas lié par cet accord. Mais ça a quand même fait plaisir à tout le monde, parce que l'Administration y voyait un moyen d'obtenir beaucoup d'informations, l'industrie, elle, y voyait l'intérêt de pouvoir exprimer son point de vue.

Entretien avec un acteur économique français, automne 2006

De l'avis de tous, industriels comme fonctionnaires, cette participation a été un puissant levier pour convaincre les administrations. En effet, il a permis, comme le souligne l'extrait d'entretien ci-dessus, aux personnels de l'Administration en charge des dossiers, de se familiariser avec leur complexité et d'obtenir un nombre important d'informations relatives aux émissions de GES.

Le second type de stratégie de lobbying technique, sans doute plus important, a été la participation des acteurs industriels souvent représentés par les associations professionnelles, aux discussions européennes sur la mise en place de la directive, et notamment aux consultations des parties prenantes, les « stakeholders ». Dans ce domaine, les acteurs économiques ont été très présents. L'IETA a fourni de nombreux documents, et la participation des industriels à la consultation publique organisée par la Commission Européenne a été massive. Ainsi, dans la réunion qui s'est tenue à Bruxelles le 4 septembre 2001, regroupant ONG environnementales et acteurs industriels, ces derniers représentaient l'immense majorité des participants⁵⁰. De l'aveu de tous les acteurs rencontrés (ONG, représentants des industriels, Administration), cette participation massive et bien documentée a été déterminante dans les choix faits par la suite par la Commission.

L'activité des industriels à ce niveau a donc suivi le va-et-vient entre les institutions européennes et les services concernés des ministères au niveau national. L'objectif est alors de peser sur la construction de la directive européenne, et en même temps de pousser les gouvernements à soutenir l'adoption de cette législation, tout en préparant la transposition du texte.

Les interlocuteurs privilégiés des industriels sont, dans les différents pays étudiés, les services des ministères des finances. Les entretiens réalisés montrent en effet que sur ces questions, il existe, selon les personnes interrogées, une plus grande proximité entre les visions développées par les acteurs économiques et les ministères de l'industrie qu'avec les ministères de l'environnement. En France, les industriels expliquent cela essentiellement par le fait que le ministère de l'industrie aurait une meilleure connaissance de leur activité, mais aussi par une hostilité des services du ministère de l'environnement, contrôlé par un ministre

⁵⁰ Sur 52 participants non-gouvernementaux, 47 étaient directement rattachés aux industriels et à leurs associations représentantes. Source : Chairman's record of Stakeholders consultation meetings, (Commission Européenne 2001)

Vert, qui a régulièrement exprimé sa préférence pour un système de taxation. Au Royaume-Uni, les industriels concernés soulignent eux aussi une affinité plus grande avec les services du DETI qu'avec ceux du DEFRA, même s'ils constatent que ces ministères ont rapidement (sans doute plus qu'en France) travaillé conjointement, notamment autour du système britannique d'échange de permis d'émissions.

Au niveau européen, la Commission a été un acteur essentiel dans ce processus. Comme dans beaucoup d'autres cas, cette dernière s'est largement appuyée sur les acteurs non-gouvernementaux (ONG et acteurs économiques) dans la construction de la législation, sans doute afin de pallier son manque de légitimité. Cela a offert aux industriels, relativement bien préparés, un poids certain dans la négociation du cadre réglementaire, puis des discussions sur les futures allocations.

Je pense que les industriels ont eu en France un gros poids sur les négociations sur les allocations. Ca vient du degré d'information dont on dispose, et comme on discute de données d'émissions de sites industriels, je crois que les industriels sont très bien placés pour avoir beaucoup d'informations.

Entretien avec un industriel français, Automne 2006

2.1.1.3 Effets

Que nous apprend cette étude sur le fonctionnement de la diplomatie climatique ? Essentiellement que la mise en place, en partenariat avec des gouvernements (Angleterre) ou de manière autonome (France), d'accords ou d'engagements volontaires, a permis aux entreprises de développer une stratégie d'influence originale. Cette stratégie avait pour but d'éviter la mise en place de taxes sur l'énergie au niveau national, et d'encourager, en remplacement, l'instauration, à l'échelle communautaire, d'un marché d'échange des droits d'émissions. Au niveau européen, les industriels savent, à partir de la fin des années quatre-vingt-dix, que la mise en place d'un système de régulation de leurs émissions est incontournable. Il s'agit dès lors pour eux de minimiser l'impact de cette régulation sur leurs activités et leur compétitivité, et donc de peser sur le choix des politiques publiques à mettre en place. Leur préférence, va pour un certain nombre de raisons que nous avons rappelées, à un mécanisme de marché, perçu par ces acteurs comme plus souple et plus efficace.

Les effets des campagnes contre les taxes ont été variés selon les pays qui intéressent notre étude, mais ont globalement fonctionné. En France, les industriels ont accompagné l'hostilité croissante d'une partie de la majorité parlementaire et du Ministère des Finances au projet d'extension de la TGAP⁵¹. Si l'on peut difficilement évaluer l'impact

⁵¹ Voir par exemple : « De Sérieux coups de canifs dans la fiscalité écologique », Le Monde, 8 septembre 2000 ; « L'impossible consensus autour de l'Ecotaxe », Le Monde, 2 octobre 2001.

réel de cette campagne sur les décideurs publics, beaucoup d'éléments convergent pour souligner que la parole des industriels a largement été entendue. Ce lobbying de couloir, qu'il est difficile d'analyser, est souvent passé par des rencontres de haut niveau entre les dirigeants des grands groupes et des membres du gouvernement ou du Parlement. Ici résident donc les limites de l'exercice⁵², mais de nombreux éléments recueillis, souvent « en off », laisse penser qu'au niveau européen, la voix des industriels a été, sur ce thème-là, largement entendue et écoutée. Le fait que les industriels considèrent que leur interlocuteur privilégié en matière de politiques climatiques a été le Ministère de l'Economie et des Finances, qui s'est montré très hostile à l'« écotaxe », est un indice sérieux, confirmé par quelques échanges avec des acteurs économiques impliqués dans ce processus⁵³. Au Royaume-Uni, la CCL est, quant à elle, entrée en vigueur en 2001, mais l'instauration en parallèle du UK-ETS permet aux entreprises participantes d'obtenir un abattement significatif sur cette taxe.

Mais l'une des caractéristiques les plus importantes de la mise en place des engagements volontaires est d'avoir permis le développement d'un avantage comparatif dans l'ensemble de la négociation qui va s'instaurer entre les Etats, la Commission, les acteurs économiques concernés par les PNAQ et les ONG. En effet, outre les effets « communication » du verdissement présenté plus haut, la mise en place des engagements volontaires permet aux industriels, qui s'imposent une comptabilisation de leurs émissions, de développer un arsenal de moyens techniques de « monitoring /reporting » qui en font assez rapidement les seuls acteurs à avoir la capacité concrète de quantifier leur propres émissions. Cet avantage comparatif, qui n'était apparemment pas réellement un objectif pour les industriels quand ils ont mis en place le système s'est avéré déterminant dans la phase de négociation avec les autorités européennes et les différents ministères responsables de la transposition de la directive européenne. Il est aujourd'hui toujours d'actualité puisqu'il permet aux industriels, dans les négociations des PNAQ d'arriver avec un même avantage, notamment face aux ONG ou aux fonctionnaires qui ne disposent pas du même niveau de connaissance et de compétence.

⁵² Pour des raisons évidentes, notamment parce qu'elle pourrait donner une « mauvaise image » du lobbying, qui ici a pour but d'éviter la mise en place d'une réglementation environnementale contraignante, on retrouve de nombreuses réticences chez les acteurs économiques pour aborder cette question. Il est effectivement plus facile pour les acteurs rencontrés de parler des actions développées par les acteurs économiques en faveur de l'environnement que de souligner leur participation à une telle campagne. Il existe en effet un risque « réputationnel » relatif à l'environnement qui proscrie des discours produits par les acteurs économiques contenant des propos trop critiques visant une réglementation environnementale. C'est pour cela que nous avons à plusieurs reprises souligné que les campagnes contre la taxation de l'énergie étaient généralement structurées en deux parties, l'une soulignant l'ineffectivité environnementale de la mesure, l'autre attaquant les problèmes économiques de concurrence, de coûts et de compétitivité.

⁵³ Certains vont même jusqu'à expliquer, toujours « en off », que ces questions là sont directement traitées au plus haut niveau, laissant entendre des échanges entre dirigeants et hommes politiques.

On ne peut pas évaluer sérieusement les moyens investis par les industriels dans cette campagne de lobbying, comme il n'est pas possible de les comparer avec ceux investis dans le reste des questions internationales relatives au changement climatique. Cependant, les indices recueillis, et notamment le fait que les acteurs rencontrés choisissent d'aborder la question des négociations internationales sur le climat par l'entrée « EU-ETS » nous semble tout à fait révélateur d'une évolution profonde de la diplomatie climatique. Si les arènes internationales de type UNFCCC ou G8 ne sont pas négligées, il semble évident qu'il existe une évolution dans la perception que se font les industriels des lieux de pouvoir au niveau international en matière de changement climatique. Pour ceux-ci, c'est avant tout l'Union Européenne, et en particulier la Commission, qui devient une cible prioritaire dans leurs activités internationales, simplement parce que l'activité de cette dernière autour de la mise en œuvre de la directive quotas et des PNAQs, en fait l'institution internationale dont les compétences et les décisions touchent directement le cœur des activités économiques.

2.1.2 Le resserrement des sujets d'intérêt dans les arènes internationales (2002/2005) : Le retour d'un lobbying international ?

Plusieurs éléments témoignent d'un regain d'intérêt pour les enjeux discutés principalement dans les arènes internationales et dans le cadre de l'UNFCCC. Nous l'avons dit, après les accords de Marrakech, à l'automne 2001, un large recentrage du lobbying s'est opéré autour des enjeux européens, et notamment de la mise en place de la directive sur les échanges de permis d'émissions. Cependant, les acteurs corporatistes n'ont pas pour autant négligé les arènes internationales, et cette évolution vers les niveaux domestiques (européen et nationaux) s'apparente plus à un élargissement des stratégies qu'à une réorientation.

Nous avons recensé trois principaux thèmes sur lesquels interviennent les acteurs corporatistes sur la période de notre étude :

- La mise en place des mécanismes de projets prévus au titre du Protocole de Kyoto (Mise en Œuvre Conjointe (MOC) et MDP)
- Les discussions autour de l'avenir du Protocole de Kyoto, et de la deuxième période d'engagement (l'Après 2012)
- La promotion des options technologiques, les débats autour des transferts de technologie et des investissements dans les technologies moins émettrices de gaz à effet de serres.

Dans ces trois thèmes d'intervention, on retrouve des méthodes, stratégies et objectifs spécifiques, que nous allons tâcher de décrypter ici.

2.1.2.1 *Le lobbying autour des mécanismes de projets et de la finance carbone*

Il semble logique que le développement des mécanismes de projets, et leur mise en œuvre, une fois le cycle de Kyoto abouti à Marrakech, soit devenu l'un des enjeux-clés de la négociation pour les acteurs corporatistes. Les raisons semblent assez évidentes, dans la mesure où l'objectif des mécanismes de flexibilité, est, selon le site de la CCNUCC, de permettre aux pays de l'Annexe I de réduire le coût de leurs émissions en développant des projets dans les pays où leur coût est moindre⁵⁴. Dans ce cadre, et dans un contexte où les émissions directement liées à l'activité économique représentent, en 1997, environ la moitié des émissions mondiales⁵⁵, il semble évident qu'une importante partie des réductions des émissions sera atteinte via ces secteurs. Pour les acteurs corporatistes, et notamment pour ceux d'entre eux actifs dans les grands secteurs que sont la production d'énergie ou les industries hautement consommatrices d'énergie (acier, ciment, etc.) il était donc logique d'investir ce domaine, afin d'en faciliter la mise en œuvre, et de pouvoir atteindre les objectifs qui leurs seraient fixés au coût le plus bas possible.

Avant d'aller plus loin dans la description des acteurs et stratégies intervenant dans cet aspect des négociations sur le changement climatique, il nous semble nécessaire de préciser quels sont les grands enjeux de négociation autour de ces mécanismes.

Une fois acté, à Kyoto, le principe de l'existence des trois grands mécanismes de flexibilité, les Parties ont entamé des négociations sur leur mise en œuvre. Car si les grandes orientations sont données dans le texte même du Protocole, il est explicite à Kyoto que celles-ci devront être complétées par des décisions ultérieures de la COP/MOP⁵⁶. A la COP suivante, à Buenos Aires en décembre 1998, les parties se sont mis d'accord sur un programme d'action, le « Plan d'Action de Buenos Aires », qui vise à « rendre opérationnel le Protocole pour préparer son entrée en vigueur en 2000⁵⁷ ». Dans ce contexte, il est nécessaire, pour « mettre en œuvre des mécanismes effectifs et crédibles », d'avancer sur les questions « de nature et d'objectif des mécanismes, des critères pour l'éligibilité des

⁵⁴ « The Protocol also establishes three innovative "mechanisms" known as joint implementation, the clean development mechanism and emissions trading. These are designed to help Annex I Parties cut the cost of meeting their emissions targets by taking advantage of opportunities to reduce emissions, or increase greenhouse gas removals, that cost less in other countries than at home. » http://unfccc.int/kyoto_protocol/background/items/3145.php

⁵⁵ En 1997, selon le CAIT du WRI, les émissions mondiales directement rattachées aux activités industrielles (incluant l'énergie, la production d'électricité, l'industrie manufacturière et la construction, ainsi que les processus industriels) représentent 48,8% des émissions de CO₂. (source, WRI, Climate Analysis Indicator Tools).

⁵⁶ « The agreement grants countries a certain degree of flexibility in how they make and measure their emissions reductions. In particular, a "clean development mechanism" will enable industrialized countries to finance emissions-reduction projects in developing countries and receive credit for doing so. An international "emissions trading" regime will be established allowing industrialized countries to buy and sell excess emissions credits amongst themselves. The operational details for these schemes must still be elaborated. » Extrait du communiqué de Presse des Nations Unies à l'issue de la Conférence de Kyoto. Disponible à l'adresse : <http://unfccc.int/cop3>.

⁵⁷ Selon le communiqué de presse final de la COP4 publié par les Nations Unies.

projets, leur compatibilité avec les objectifs de développement durable, les questions de vérification, de règles et de principes de fonctionnement⁵⁸ ».

Un réel débat s'est engagé entre les différents acteurs intervenant dans les négociations internationales, porté notamment par les ONG, soucieuses du respect de l'intégrité environnementale du traité. Ces questions seront centrales dans les négociations climat sur la période 1997/2001, et donc concernent directement notre étude. Les différents éléments qui font débat sont les suivants :

- La question des domaines d'application des projets, et notamment du MDP. Il s'agit de définir dans quels domaines il sera possible de développer des projets, et donc de « produire » des crédits carbone pour alimenter le marché. Pour cela, un certain nombre de critères sont énoncés par le Protocole, mais d'autres doivent être mis en place ou précisés.
- Les questions de méthodologie, et de contrôle. Elles sont relatives au processus de validation des projets, qui permet la mise en vente sur le marché de crédits « certifiés », qui correspondent à des réductions d'émissions réelles et mesurées. Les projets MDP doivent par exemple être « additionnels », c'est-à-dire que les projets doivent générer des réductions d'émissions supplémentaires par rapport aux activités qui auraient été menées en l'absence de celui-ci. Enfin, il est nécessaire de développer des mécanismes de mesure, et de vérification et de contrôle, pour garantir l'effectivité des émissions.
- Une question subsidiaire à la précédente est celle des moyens affectés aux institutions en charge de la mise en œuvre de ces mécanismes. Dans la mesure où ces mécanismes s'inscrivent dans un espace juridique et institutionnel complexe et nécessitent un suivi sérieux, la question des structures de contrôle et des moyens qui leur sont alloués est déterminante pour garantir l'intégrité et l'efficacité du système.

Il est possible de schématiser les positions de négociation des différents acteurs et notamment des acteurs corporatistes de la manière suivante. Compte tenu du fait qu'une partie des engagements pris dans le cadre du Protocole de Kyoto vont peser, par le biais du niveau domestique, sur les acteurs économiques, ceux-ci ont intérêt à faciliter la mise en œuvre de mécanismes permettant d'obtenir des réductions d'émissions à bas coût. Pour les acteurs économiques concernés par des politiques nationales ou régionales de réduction

⁵⁸ « The Kyoto Protocol's mechanisms were the subject of intense debate. Under the Protocol, an international "emissions trading" regime will be established allowing industrialized countries to buy and sell emissions credits amongst themselves. A clean development mechanism (CDM) and joint implementation (JI) programme will provide credits for financing emissions-avoiding projects in developing and transition countries. To ensure that the mechanisms are effective and credible, the work plan may address such issues as the nature and scope of the mechanisms, criteria for project eligibility, compatibility with sustainable development, auditing and verification criteria, institutional roles, principles and guidelines, and so forth ». Communiqué de Presse final publié par les Nations Unies, à l'issue de la COP4.

d'émissions, il est donc nécessaire de permettre à un maximum de crédits de parvenir sur le marché, et donc, dans une certaine mesure, d'obtenir que les règles mises en place soient les plus souples et les plus larges possible. Il va de soi cependant que des règles trop larges nuiraient à la crédibilité du système, et qu'il y a là une limite aux actions de lobbying des industriels.

De leur côté, les ONG ont longtemps été défavorables aux mécanismes de projets, parce qu'elles considèrent notamment que les principes de responsabilité commune mais différenciée, et celui du pollueur payeur doivent se traduire par des réductions d'émissions dans les pays industrialisés. De plus, comme le montre une étude approfondie de leur discours, leurs revendications mettent l'accent sur des objectifs de réduction d'émissions bien plus ambitieux que ceux prévus au titre du Protocole de Kyoto⁵⁹. Cela appelle des choix forts dans les pays annexe I notamment en termes d'infrastructures de déplacement, d'habitat, et de système de production, largement incompatible avec la réalisation, à l'étranger et à bas coût, de réductions⁶⁰. De plus les ONG ont rapidement dénoncé les risques relatifs à la mise en œuvre des mécanismes de projets, en soulignant le besoin de développer des méthodologies de validation rigoureuses.

À ces acteurs directement impliqués dans la mise en œuvre des mécanismes de marché parce qu'ils ont un intérêt direct à alimenter le marché du carbone en crédit pour minimiser le coût des réductions d'émissions qui vont leur être imposées, s'ajoutent d'autres acteurs économiques qui investissent le marché du carbone : les opérateurs de marché, et les acteurs de la finance carbone. Si Marrakech marque la fin d'un cycle formel de négociations, la création du système européen d'échange de droits d'émissions, puis l'entrée en vigueur du Protocole, annoncée à l'automne 2004 avec la ratification russe sont les éléments qui ont permis la concrétisation du marché du Carbone.

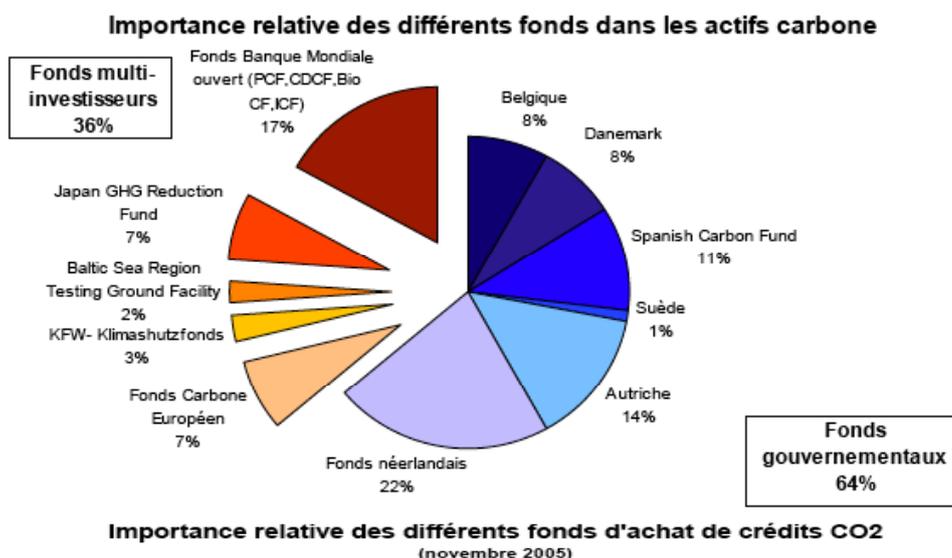
Le Protocole, avec ses objectifs légalement contraignants a donc donné une valeur au carbone. Des investisseurs et opérateurs de marché sont donc rapidement apparus pour gérer ce nouveau marché et l'alimenter en « crédits carbone » pouvant être acquis par les acteurs économiques. Il s'agit soit d'acteurs déjà impliqués dans le monde de la finance, et qui entendent se faire une place forte dans la gestion de ce nouveau marché, soit d'acteurs souhaitant opérer comme « vendeurs » de crédits-carbones, et dont l'activité n'était jusque-là pas directement concernée par l'imposition de réduction d'émissions.

⁵⁹ Alors que le Protocole prévoit, sur la période 2008-2012, une réduction de 5% par rapport aux niveaux de 1990, Greenpeace avait comme revendication, en 1997, une réduction de 20% des émissions à l'horizon 2005. « to put the world on target to ecological protection, a reduction of 20% is needed by 2005. » (Kyoto – It might be a turning point, communiqué de presse de Greenpeace International, 11 décembre 1997).

⁶⁰ Gulbrandsen (2004), p. 65-67

De nombreux acteurs sont donc apparus sur la scène internationale, et investissent aujourd'hui la diplomatie climatique, dans la mesure où dans le cadre des négociations sur l'Après 2012, le marché du carbone est un enjeu central.

Selon une étude de la Caisse des Dépôts, le montant total alloué par ces fonds d'investissement dans les actifs carbone a progressé de 149 millions d'Euros en 1999 pour atteindre 3,5 milliards en 2005, avec un doublement entre 2004 et 2005, ce qui illustre les modifications induites par l'entrée en vigueur du Protocole, connu dès l'automne 2004. Sur la même période, le nombre de fonds d'investissement est passé de 1 à 34. Les deux tiers de ces fonds restent administrés par des Etats, mais environ 36% sont des fonds multiacteurs, en général des partenariats public/privé. Toujours selon l'étude de la Caisse des Dépôts, seuls deux fonds, le Japan GHG Reduction Fund, et le Fonds Carbone Européen sont ouverts uniquement aux acteurs privés.



Pour les acteurs corporatistes, les principaux enjeux relatifs à la mise en œuvre des mécanismes de projets sont donc liés aux négociations relatives à la mise en œuvre, aussi bien dans la définition de leurs champs d'applications possibles que dans les règles et les

structures encadrant cette mise en œuvre. Nous allons donc maintenant nous pencher sur deux études de cas permettant de comprendre comment ont opéré les acteurs économiques sur la période qui nous intéresse, afin d'influencer les négociations et de permettre le développement des mécanismes de projets. La première s'intéresse au rôle joué par le Prototype Fonds Carbone, développé par la Banque Mondiale en partenariat avec le secteur privé à partir de 1999, dans le développement de la finance carbone. La seconde se penchera, plus rapidement, sur les négociations relatives au développement de ces mécanismes, et au rôle joué par les institutions internationales qui encadrent sa mise en œuvre, autour notamment de l'*Executive Board*.

Nom	Secteur	Pays
British Petroleum - Amoco	Pétrole	Royaume-Uni
Chubu Electric Power Co.	Électricité	Japon
Chugoku Electric Power Co.	Électricité	Japon
Deutsche Bank	Financier	Allemagne
Electrabel	Énergie	Belgique
Fortum	Énergie	Finlande
Gaz de France	Énergie	France
Kyushu Electric Power Co.	Électricité	Japon
MIT Carbon	Commerce	Japon
Mitsubishi Corp.	Commerce	Japon
Norsk Hydro	Pétrole	Norvège
RaboBank	Financier	Pays Bas
RWE	Électricité	Allemagne
Shikoku Electric Power Co.	Électricité	Japon
Statoil ASA	Pétrole	Norvège
Tohoku Electric Power Co.	Électricité	Japon
Tokyo Electric Power Co.	Électricité	Japon

Les participants privés au Prototype Fond Carbone⁶¹

Un exemple de lobbying technique : la mise en œuvre de Prototype Fonds Carbone

Dès 1999, la Banque Mondiale a mis sur pied un partenariat Public/Privé, le Prototype Fond Carbone. Celui-ci a pour objectifs « (1) de soutenir les différents aspects de développement d'un marché basé sur les mécanismes de projets de réduction des émissions de GES, basée sur la mobilisation de ressources publiques et privées pour atteindre les objectifs d'atténuation du changement

climatique et de développement des pays clients de la Banque ; et (2), de construire des capacités d'offre et de demande pour promouvoir une participation effective au marché basé sur les mécanismes de projet⁶² ». En d'autres termes, ce fonds avait pour objectif de lancer des projets pilotes concernant les deux mécanismes de projet (MOC et MDP), afin de faciliter la mise en œuvre des mécanismes de marché. Les acteurs corporatistes ont largement répondu présents dans le cadre de cette initiative, lancée de manière concrète en

⁶¹ Source : <http://carbonfinance.org/>

⁶² « Its development objectives are two-fold: 1) To support all aspects of the development of a market for project-based greenhouse gas emission reductions that will leverage private and public resources towards achieving the global good of climate change mitigation as well as sustainable development in Bank client countries, and 2) to build supply- and demand-side capacity to promote effective participation in the market for project-based greenhouse gas emissions reductions.

2000. C'est notamment le cas de RWE en Allemagne, ou de GDF en France qui ont ainsi pu participer au développement de ce fonds et des projets. Le tableau ci-contre montre quels types d'acteurs corporatistes se sont investis dans ce programme. On remarque que les énergéticiens (électricité ou autres) sont très présents, comme le sont les acteurs financiers (Banques, Fonds d'investissements).

Si l'on cherche à replacer cela dans la dynamique des négociations internationales, quelques éléments nous semblent importants et ressortent des entretiens que nous avons menés dans les différents pays. La question centrale sur ce point était d'analyser les motivations des acteurs corporatistes dans cette dimension de la négociation. Dans cette perspective, les entretiens effectués, notamment auprès de ceux des acteurs économiques qui ont directement participé au développement du PFC⁶³ montrent que cet investissement avait deux finalités.

Tout d'abord, il s'agissait, logiquement, de permettre le développement de mécanismes de projets permettant d'alimenter le futur marché en réductions d'émissions certifiées (CER). Cela s'inscrit tout à fait dans la logique de Kyoto, et a permis aux acteurs économiques de s'impliquer dans le processus de développement des projets MOC et MDP, et d'en comprendre les modalités de fonctionnement. Comme on sait que les phases de développement du projet, notamment celles relatives à la validation de la méthodologie et à la preuve de l'additionnalité sont extrêmement complexes, la participation au PFC a permis un apprentissage en amont de l'utilisation des mécanismes de flexibilité.

Ensuite, et cela concerne plus directement notre étude, la participation à ce type de programme a permis aux acteurs corporatistes de développer une expertise technique sur ces sujets, et de revenir dans les négociations internationales avec à la fois une maîtrise concrète des sujets, et des revendications leur permettant de développer un lobbying efficace sur ces questions.

Notre participation au Prototype Fond Carbone nous a permis de développer une expertise technique sur ces sujets, [...] et donc d'être plus efficaces dans le lobbying sur les mécanismes de projets par la suite. [...] Cela a été facilité par notre proximité géographique avec le siège de la CCNUCC, qui nous a permis de discuter directement avec les responsables.

Entretien avec un acteur corporatiste Allemand

Il est difficile de dire dans quelle mesure cette utilisation du savoir faire avait initialement été prévue par les acteurs corporatistes. Cela dit, l'utilisation des investissements faits dans les projets pilotes apparaît rapidement comme étant *aussi* une stratégie. Ainsi, par exemple, dès la COP de Marrakech, le Groupe E7, et son « fund for

⁶³ D'autres fonds ou structures similaires ont aussi été mis en œuvre. On peut citer par exemple, The Netherlands CDM Facility, the BioCarbon Fund, the Italian Carbon Fund, The Spanish Carbon Fund The Carbon Fund for Europe, etc...

sustainable energy development » ont organisé un Side Event portant sur le MDP, et intitulé « Mise en œuvre réussie des MDP : mettre des projets MDP en œuvre⁶⁴ », basé sur un projet développé par le groupe en Bolivie. Pour ce faire, E7 a invité des acteurs institutionnels à faire des présentations dans cet événement parallèle, avec notamment des intervenants venant de la Commission Européenne ou du PNUE. En réunissant décideurs et développeurs de projet à la même table, à l'initiative d'associations d'acteurs corporatistes, l'objectif n'est pas vraiment d'accéder aux sphères décisionnelles, dans la mesure où rapidement après la ratification de Kyoto, des liens se sont tissés entre certains services diplomatiques et les acteurs économiques intéressés. La tenue de tels événements a vraisemblablement plus pour but de légitimer le discours proposé par les acteurs économiques, à le banaliser, et par ce fait de le rendre plus légitime.

Ceci n'est qu'un exemple qui illustre combien la participation à la mise en œuvre de projets pilotes dans différents cadres institutionnels est devenue une stratégie de lobbying sur ces aspects « techniques » des négociations climat.

2.1.2.2 Le lobbying autour des mécanismes de marché et de l'Executive Board

La participation à des mécanismes financiers pilotes dans le domaine des mécanismes de projets ne constitue pas la seule stratégie de lobbying développée autour de ces sujets par les acteurs corporatistes. Elle a néanmoins permis aux acteurs économiques de se confronter aux « réalités de terrain » et, en retour, de mettre sur pied de façon étonnamment structurée un corpus de revendications directement liées à la mise en œuvre de cette partie du Protocole. Les espaces de lobbying concernant les mécanismes de projets sont nombreux.

Tout d'abord, les acteurs économiques directement concernés par le développement des projets établissent un lien privilégié avec la diplomatie. Dans les différentes administrations, des fonctionnaires, issus soit du Ministère de l'Environnement (France, Royaume-Uni), de l'Economie (France, Royaume-Uni) ou du Ministère des Affaires Etrangères (France), constituent des équipes chargées, en lien étroit avec les acteurs économiques, de faciliter le développement des projets MDP et MOC. Au Royaume Uni, le Climate Change Projects Office (CCPO), formé conjointement par le DEFRA et le DTI a pour mission de favoriser, en centralisant l'information, le développement de projets par les industriels Britanniques. Pour cela, cette unité a développé toute une série d'outils et de guides, et travaille directement avec les industriels. Selon ses responsables, ce bureau a été créé suite à des discussions avec le Business Advisory Group, un interface entre les milieux d'affaires et l'administration sur les questions climatiques. Créé à l'origine comme espace de

⁶⁴ Successful implementation of the CDM: Putting CDM projects into practice

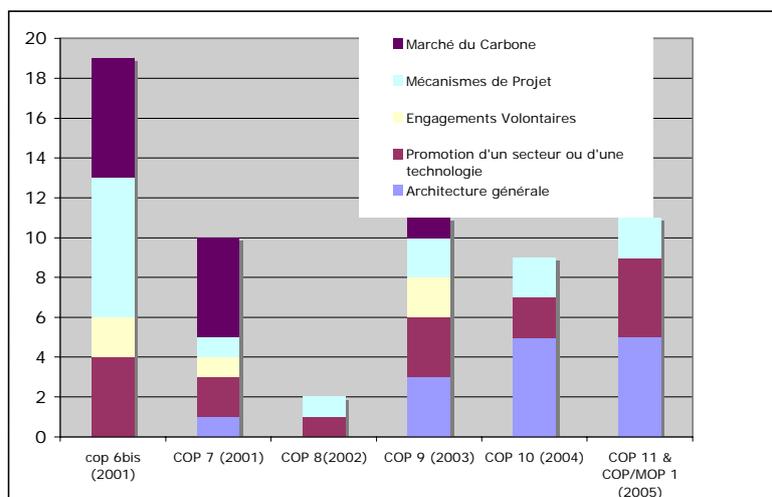
débat politique sur les mécanismes de projets, au moment où les discussions dans les arènes internationales portaient sur les détails de leur mise en œuvre, cette structure a rapidement évolué vers une forme plus opérationnelle, visant à fournir un appui technique aux acteurs souhaitant développer des projets.

À côté de la diplomatie climatique « traditionnelle », qui officie dans les arènes onusiennes, s'est donc développée une diplomatie climatique structurée autour des mécanismes de projets, avec notamment le développement d'accords bilatéraux relatifs aux MDP ou à la MOC. La France a été très active dans ce domaine, en développant des accords bilatéraux avec bon nombre de pays latino-américains ou africains. Dans ce contexte, les industriels sont mis en relation avec des partenaires potentiels, au travers notamment des réseaux de coopération économique des pays de l'Annexe I. La finalité de ces processus n'est évidemment pas de peser sur les négociations, mais il convient de ne pas négliger le rôle socialisant des discussions, qui permet d'approcher des fonctionnaires qui, pendant les négociations, jouent souvent un rôle de représentation sur ces sujets. De plus, en familiarisant les administrations au contenu de leurs projets, les acteurs corporatistes facilitent aussi la diffusion de leur analyse propre de ces mécanismes, et des évolutions ou modifications qui pourraient/devraient leur être apportées.

Le lobbying des acteurs corporatistes autour des mécanismes de projets peut donc aussi devenir un lobbying de terrain, où les diplomates ou autres fonctionnaires sont invités à visiter les projets développés. Nous l'avons dit, les critiques émises par les acteurs économiques portent essentiellement sur la mise en œuvre, et le processus de développement et de validation des projets. En impliquant des acteurs étatiques, sur le terrain, dans le développement des projets, les acteurs corporatistes ont l'occasion de consolider leurs critiques et de mieux faire passer des revendications sur l'allègement (*streamlining*) de la procédure

de validation, ou encore sur les modalités d'application du principe d'additionnalité.

Les side-events, les fameux événements parallèles aux Conférences des Parties, sont, comme énoncés plus haut, un des outils favoris du lobbying des acteurs corporatistes autour des



Répartition thématique des sides events organisés par les acteurs corporatistes

mécanismes de projets. Comme présenté dans le graphique ci contre, les questions relatives au marché du carbone et aux mécanismes de projets, deux sujets évidemment très liés, sont au cœur des thématiques retenue par les acteurs corporatistes.

C'est aussi un lobbying qui s'étend toute l'année, et existe dans d'autres espaces que les espaces classiques. Les acteurs corporatistes sont ainsi très présents, et agissent auprès des décideurs à travers de nombreuses conférences, séminaires organisés par des associations professionnelles. Des espaces de diffusion sont mêmes spécialement conçus pour que les acteurs industriels, non seulement échangent entre eux, mais aussi construisent une communauté de vue orientée vers les décideurs. C'est le cas de Carbon Expo, grand salon des acteurs du marché du carbone. Généralement organisée à Cologne en parallèle des sessions intermédiaires des négociations en Mai (qui se tiennent à Bonn à une quarantaine de kilomètres de Cologne), ce forum vise donc aussi les décideurs politiques, et constitue un espace offrant de nombreuses opportunités pour faire passer les principaux messages de la communauté économique en matière de marché du carbone (notamment l'UE-ETS), et de mécanismes de projets.

2.1.2.3 Le lobbying autour de l'Après 2012

La fin de notre période d'étude est marquée par un retour en force des discussions sur la nature du régime climatique et de ses instruments. À partir du moment où des signaux parviennent du gouvernement russe et annoncent l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto⁶⁵, dans l'année 2004 un certain nombre d'éléments de l'agenda international pousse en effet l'ensemble des acteurs de la lutte contre le réchauffement à s'interroger sur l'avenir du régime.

À la COP de Buenos Aires, la ratification Russe pose clairement la question de l'avenir du Protocole, dont la première période prendra fin en 2012, sans que le texte de l'accord ne spécifie les actions à entreprendre au-delà. De plus, des obligations légales du Protocole, l'Article 9⁶⁶ et l'article 3.9⁶⁷ imposent une discussion sur cet outil et ses évolutions. 2004 et 2005 marquent donc le début d'une période de discussion sur ce que l'on appelle génériquement « l'Après 2012 ». Pour certains acteurs, et en particulier pour l'UE et les ONG du CAN International, les dernières données scientifiques disponibles soulignent la nécessité de parvenir à un accord plus ambitieux que le Protocole, guidé par une traduction plus

⁶⁵ Le Protocole de Kyoto n'est entré en vigueur qu'en 2005, après la ratification russe. Pour qu'il entre en vigueur, il fallait qu'au moins 55 pays ratifient le traité et que tous les pays l'ayant ratifié émettent au total au moins 55 % des émissions mondiales. Cela n'est intervenu qu'après la ratification par la Russie.

⁶⁶ « 1. La Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Protocole examine périodiquement ledit Protocole à la lumière des données scientifiques et des évaluations les plus sûres concernant les changements climatiques et leur impact ainsi que des données techniques, sociales et économiques pertinentes. (...) 2. Le premier examen a lieu à la deuxième session de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Protocole. »

⁶⁷ « Pour les Parties visées à l'annexe I, les engagements pour les périodes suivantes sont définis dans des amendements à l'annexe B du présent Protocole qui sont adoptés conformément aux dispositions du paragraphe 7 de l'article 21. La Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Protocole entame l'examen de ces engagements sept ans au moins avant la fin de la première période d'engagement visée au paragraphe 1 ci-dessus. »

concrète de l'objectif ultime de la Convention Cadre : limiter à 2°C la hausse de la température moyenne à la surface du globe par rapport à la période préindustrielle.

Pour les acteurs corporatistes européens, le début de ce processus est extrêmement important, dans la mesure où, malgré quelques initiatives visant à développer des marchés du carbone à l'extérieur de l'UE, ils restent soumis à un régime de contrainte plus fort que leurs concurrents. Puisqu'il est devenu très difficile pour les industriels de remettre en cause l'ensemble des politiques climatiques, ces derniers cherchent donc à obtenir des ajustements du dispositif, notamment à l'échelle européenne, pour atténuer les effets d'une diplomatie qui, parce qu'elle se situe dans l'impasse au niveau international⁶⁸, fait peser des contraintes fortes sur les industries européennes.

Pris dans ce que l'on peut appeler un « piège normatif⁶⁹ », les acteurs corporatistes développent donc sur les années 2003-2005 un discours relativement cohérent, basé sur des arguments économiques autour de la notion de compétitivité, qu'ils expriment à la fois dans les arènes européennes et internationales. Cette évolution est importante, dans la mesure où les acteurs économiques européens occupent ainsi le devant de la scène en matière de représentation des acteurs corporatistes dans les grands forums internationaux. Le discours des acteurs corporatistes est construit autour de la reconnaissance de la nécessité d'une action coordonnée, sur le plan international, en matière de lutte contre le réchauffement climatique, et se structure de plus en plus autour de la nécessité de construire une réponse globale qui ne mette pas à mal la compétitivité des entreprises. Pour cela, les industriels proposent que soit mis en place un cadre plus souple, par exemple autour d'accords sectoriels. Ce discours est donc construit autour de la notion de « level playing field », utilisé pour décrire un environnement économique dans lequel l'ensemble des acteurs est soumis aux mêmes normes et contraintes. Dans un contexte de globalisation croissante de l'économie, où l'une des questions centrales en Europe devient celle des délocalisations vers les pays frontaliers (Europe de l'Est) ou plus lointains (Inde, Chine), ces arguments pèsent lourd.

L'un des exemples les plus visibles de cette évolution et du lobbying qui s'organise autour de l'Après 2012 est le discours tenu dans les side-events consacrés à l'avenir du régime par les acteurs corporatistes lors des COP et des réunions intermédiaires. Si 2004 et 2005 ébauchent seulement cette évolution dans le discours et les stratégies, celles-ci se prolongent et s'amplifient en 2006 et 2007. Ainsi, lors de la Conférence des Parties de

⁶⁸ Les années 2004 et 2005 sont en effet très difficiles sur le plan de la négociation internationale. Alors que l'UE cherche à initier des discussions qui lanceraient la mise en œuvre d'un accord multilatéral de grande envergure, la position de retrait des Etats-Unis, et dans une moindre mesure des Canadiens, des Japonais et des Australiens rend difficile le dialogue. Ainsi, si les COP de Buenos-Aires puis de Montréal initient un « dialogue » sur l'avenir du régime, rien ne vient garantir que les pays de l'Ombrelle envisagent de rejoindre un accord qui permettrait d'appliquer le même type de contrainte sur les acteurs corporatistes des pays industrialisés.

⁶⁹ Cass Loren, 2005 Norm Entrapment and Preference Change: The Evolution of the European Union Position on International Emissions Trading *Global Environmental Politics* 5:2, May 2005 Massachusetts Institute of Technology

Buenos Aires, le WBCSD publie un rapport d'orientation⁷⁰ qui fait valoir sa vision de long terme du régime climatique. On retrouve largement les thèmes évoqués ci dessus, comme la nécessité d'établir un cadre global incluant l'ensemble des acteurs, et ne se limitant pas à l'UE, ou encore le besoin d'un accord de long terme qui permette de garantir la stabilité nécessaire pour les investissements. Dans la même orientation, les acteurs économiques ont organisé en Mai 2007, lors du SB de Bonn, un side-event d'une importance non négligeable. Cet événement⁷¹, consacré à l'avenir du régime climatique a rassemblé plusieurs décideurs économiques et politiques de haut niveau⁷², et illustre bien cette tendance à s'impliquer de manière concrète, et se voulant constructive, dans la mise en palce du nouveau régime. Ce side-event montre aussi combien les acteurs économiques de premier plan cherchent à mobiliser directement les négociateurs de haut niveau, et se détachent quelque peu du « lobbying technique » pour ré-élargir leur stratégie, en cherchant à toucher les décideurs politiques.

Il y a une vraie différence entre notre travail autour des COP et ce que nous faisons à Bruxelles. Au niveau de l'Europe, nous travaillons de manière plus proche avec les représentants du gouvernement français et la Commission. Les Anglais et les Allemands font la même chose.

Entretien avec un représentant des industriels français.

Cette dichotomie de progression de l'implémentation du régime climatique avec une Europe qui avance plus vite que les autres pays industrialisés est de plus en plus utilisée dans la négociation intra-européenne autour des PNAQs et des règles qui fondent le marché européen des droits d'émissions. Ces négociations, qui ne correspondent pas nécessairement à notre définition de la diplomatie climatique, prennent tout de même la forme d'un débat diplomatique, structuré autour de la Commission Européenne, qui a pour fonction de valider les allocations attribuées par chacun des pays à ces acteurs soumis au système européen du marché des quotas. Ressurgit alors ici, dans les arènes bruxelloises un affrontement entre des intérêts nationaux bien identifiés qui s'apparentent à un véritable jeu diplomatique, faisant intervenir l'ensemble des acteurs mobilisés, de la diplomatie technique aux décideurs politiques.

2.1.2.4 Le lobbying autour des choix technologiques

Au moment où se dessinent les négociations sur l'avenir du régime, un autre objet de lobbying fait surface dans les arènes internationales. La question des choix technologiques

⁷⁰ WBCSD, 2005, COP 11 - Energy & Climate Change: Sharpening the focus for action - A business perspective, WBCSD.

⁷¹ Organisé par le WBCSD, le 13 Mai 2007, avec pour titre « Policy directions to 2050: The business contribution' »

⁷² Parmi les personnes de premier plan, on retrouve le négociateur américain Harlan Watson, un représentant de Shell, des hauts représentants des administrations allemandes et britannique, mais aussi des industriels chinois et japonais.

qui orienteront l'action de la Communauté Internationale est en effet d'une importance majeure pour les acteurs économiques. En effet, le régime climatique et les négociations internationales ont la capacité d'offrir un cadre de développement intéressant pour certaines technologies, si celles-ci sont considérées comme un outil important de la lutte contre le réchauffement climatique. C'est le cas de l'énergie nucléaire ou encore de la technologie de captage et de stockage du CO₂. Nous ne reviendrons pas sur le choix du nucléaire, banni à La Haye, en 2000, des négociations sur le changement climatique, et qui opère un réel retour en terme de lobbying à la fin de notre période d'étude⁷³, mais nous nous concentrerons ici sur le captage et stockage du carbone.

Cette technologie, qui consiste à capter à la source les émissions de GES, puis à les stocker dans le sous-sol, est, dans le contexte énergétique mondial, où le charbon connaît un fort développement, une des solutions pour atténuer les émissions. Ce sujet émerge à la fin des années 1990, et la septième conférence des Parties, en 2001, invite le GIEC à rédiger un rapport technique sur cette option technologique⁷⁴. Celle-ci intéresse au plus haut point ceux des acteurs corporatistes dont l'activité reste dépendante des énergies fossiles, qu'ils soient producteurs de ces ressources ou utilisateurs finaux. C'est aussi une technologie qui joue un rôle central dans la négociation sur l'élargissement du régime multilatéral aux grands pays émergents, comme la Chine et l'Inde, qui utilisent massivement le charbon dans leur production d'électricité.

Pour certains acteurs, le développement du captage et du stockage du carbone constitue une opportunité commerciale importante. En effet, selon les projections et les modèles macro-économiques, si les négociations entamées en 2004 débouchent sur un accord ambitieux, avec comme objectif de limiter fortement les émissions de GES à l'horizon 2050, la technologie du captage et stockage du carbone, aujourd'hui balbutiante, pourrait rapidement être très rentable. En effet, un régime multilatéral aurait pour effet de faire croître fortement le prix du CO₂, et dans cette perspective, rendrait rentable le recours à la capture du carbone. Pour les acteurs économiques, développer cette technologie permettrait donc de prendre un avantage compétitif certain dans l'hypothèse, vraisemblable où un accord sur l'Après 2012 est trouvé. En rendant l'utilisation du charbon moins émettrice, cela permet en effet de continuer à exploiter les installations existantes (mines, circuits de production...) et d'en développer le commerce.

⁷³ En ce qui concerne la place du nucléaire dans les négociations sur le changement climatique, on lira attentivement la thèse d'Emmanuelle Mühlhöver, Mühlhöver Emmanuelle, 2001, *Origines, fonctions et trajectoires de l'argument environnemental en politique étrangère. Le cas des diplomaties électronucléaires françaises et américaines de Tchernobyl à La Haye*. Thèse IEP Paris.

⁷⁴ « At COP7, a draft decision was taken to invite the IPCC to write a technical paper on geological storage of carbon dioxide. In response to that, at its 20th Session in 2003 in Paris, France, the IPCC agreed on the development of the Special Report on Carbon Dioxide Capture and Storage » IPCC, 2005 *Carbon Dioxide Capture and Storage* Bert Metz, Ogunlade Davidson, Heleen de Coninck, Manuela Loos and Leo Meyer (Eds.), Cambridge University Press, UK.

Les grands groupes pétroliers et énergétiques ont donc rapidement investi ce champ de recherche, et ont mis au service du GIEC, la plupart de leurs experts, et en particulier ceux qui travaillent sur des projets pilotes ou de démonstration.

Pour nos membres, nous sommes à la fois une source d'information, mais aussi de diffusion de leurs connaissances. Par exemple, concernant le rapport sur la capture et le stockage du CO₂, nous avons été approchés par le GIEC au moment de la rédaction du rapport spécial. Il s'agissait que nos membres puissent aider les experts du GIEC à mieux comprendre nos réflexions sur la technique même.

Le GIEC opère en effet une synthèse de l'ensemble des connaissances scientifiques produites sur un sujet donné, et recense donc la majorité des publications scientifiques et productions associées que peuvent fournir laboratoires publics et privés. Cela ouvre donc une porte aux acteurs corporatistes qui peuvent donc aussi proposer, sur les sujets techniques, des experts pour réaliser ce recensement des connaissances scientifiques. Rien n'empêche en effet d'avoir comme *Lead Author*, c'est-à-dire comme auteur principal, des personnalités scientifiques qui font autorité dans leur domaine de compétence et qui appartiennent à des laboratoires ou groupes privées. Ainsi pour le rapport du GIEC sur la capture et le Stockage Géologique du Carbone, on retrouve par moins de 16 scientifiques directement rattachés à des acteurs corporatistes parmi les auteurs principaux du rapport.

catégorie	nom	organisation
LA	Wolfgang Heidung	Shell
LA	Dale Simbeck	SFA Pacific Inc
LA	Rodney Allam	Air products PLC
LA	Fred Goede	Sasol
LA	Masaki Iijima	Mitsubishi
LA	Michael Wlikinson	BP
LA	Olav kaarstad	Statoil
LA	Masahiko Ozaki	Mitsubishi
LA	Biswajoit Basu	Oil and Gaz corporation
LA	Gota Deguchi	Japan coal energy centre
LA	Paulo Rocha	Petrobras
LA	Tore Torp	Statoil
CA	Erik Lindeberg	SINTEF
CA	Scot Stevens	ARI
RE	Arthur Lee	Chevron
LA	Haroon Kheshgi	Exxon

LA : Lead Author, CA : Co-ordinating Lead Author, RE : Expert Reviewer

	LA	RE	CA	Total
Business actors	13	1	2	16

Dans le cas de rapports techniques, comme pour la Capture et le Stockage du Carbone, les Industriels, qui ont développé des partenariats avec des universités pour expérimenter les technologies sont donc en position idéale pour influencer le contenu même des rapports, et donc par ricochet, la doctrine de la Communauté Internationale en la matière.

2.2 Quelles spécificités nationales ?

L'une des conclusions les plus importantes de cette étude est qu'il existe de nombreux points communs dans les stratégies des acteurs économiques pour faire entendre leur voix en matière de diplomatie climatique. Au niveau européen, les acteurs que nous avons interrogés ont en effet en commun, notamment en ce qui concerne les plus actifs, de représenter des entreprises implantées dans la plupart des grands pays européens. Cela tend donc à donner de la cohérence aux stratégies d'influence. De plus, il semble important de souligner que les acteurs en charge de ces questions sont très majoritairement issus d'autres branches de l'entreprise. Avant de s'intéresser aux questions environnementales et climatiques, ils ont souvent été cadres supérieurs dans l'entreprise, occupant des fonctions proches du cœur de métier. A quelques exceptions près, ce parcours est le parcours traditionnel des acteurs en charge de suivre les négociations internationales dans les entreprises, que nous avons rencontrés. Ces deux éléments semblent être largement à l'origine de la convergence des formes de lobbying que nous avons constatée. Les différences entre les effets de l'intervention des acteurs économiques sur les négociations européennes et internationales sur le changement climatique existent cependant.

2.2.1 Un désintérêt français pour la négociation internationale ?

Deux points sont ici essentiels : Premièrement, les décideurs économiques français ont une vision très négative du processus français de préparation de la négociation. Deuxièmement, ils partagent tous une vision critique des capacités de la France à peser sur les négociations internationales.

Sur la concertation et la construction de la décision, l'étude révèle une *importante frustration* des industriels qui estiment ne pas être associés suffisamment en amont à la construction des positions françaises (que se soit au niveau des discussions européennes ou des discussions internationales). Ils regrettent d'être peu sollicités puisqu'ils estiment avoir la capacité, sur des sujets techniques notamment, d'apporter des éléments susceptibles de renforcer les positions des négociateurs français. Ils regrettent l'absence de réunions de concertation et d'information préalables et pendant la négociation, et soulignent n'avoir que peu de visibilité sur les positions de négociations de la France et de l'Union Européenne, et obtenir généralement ces informations par le biais d'autres canaux

(notamment les associations de professionnels, et leurs homologues dans les autres pays européens, qu'ils estiment mieux informés).

Le second point est intimement lié. L'ensemble des professionnels rencontrés affirme avec plus ou moins de force qu'ils ne considèrent pas la France comme un acteur essentiel des négociations internationales. Ils expliquent donc que leurs entreprises et les associations d'acteurs économiques auxquels ils appartiennent fixent plus leur attention sur les « grands pays européens » que sont le Royaume-Uni et l'Allemagne, mais aussi que l'essentiel de leur travail de lobbying s'effectue au niveau européen, auprès de la Commission. Les personnes rencontrées expliquent ce faible potentiel d'influence par un échec de la gouvernance des négociations internationales par les acteurs administratifs, et jugent que comparativement, d'autres pays, et notamment le Royaume-Uni et l'Allemagne, qui associent selon eux mieux les acteurs non-gouvernementaux (entreprises et groupes environnementalistes) et donc ont des positions plus solides, plus argumentées. Ces deux pays seraient donc en position de force dans la construction des positions européennes par rapport à la France.

Les acteurs rencontrés soulignent aussi la faiblesse des think-tanks français, faiblesse qui est selon eux une des causes du faible rayonnement de la France dans les négociations internationales. Dans la mesure où la maîtrise des savoirs techniques et scientifiques est essentielle dans la diplomatie climatique, cette faible représentation des acteurs français dans le débat d'idées est pour les industriels une source d'inquiétude. De fait, ils affichent leur préférence pour travailler avec les grands think-tanks internationaux ou européens (WRI, CEPS, etc.).

2.2.2 Le « modèle » anglo-saxon ?

Le modèle anglais est souvent cité en exemple par les industriels français. Alors qu'ils reprochent une méfiance trop grande du pouvoir hexagonal vis-à-vis des intérêts économiques, les personnes rencontrées en France vantent la « gouvernance à l'anglaise », qui associerait selon eux de manière plus poussée les industriels à la construction des positions et des politiques publiques.

Nous avons cherché, notamment dans le cadre de nos entretiens au Royaume-Uni, à vérifier la validité de ces propos tenus avec une certaine constance par les acteurs français. Il se dégage de notre travail de terrain qu'il est indéniable que le processus d'élaboration des décisions, que ce soit en ce qui concerne les politiques nationales ou les positions prises à l'internationale, associe très en amont, bien plus qu'en France, les parties prenantes, les fameux « stake-holders ». Cela est à la fois héritée d'une tradition politique d'ouverture plus grande à l'expression des intérêts des acteurs non-gouvernementaux, mais elle aussi liée à

la volonté de leadership développée par le gouvernement britannique en matière de lutte contre le changement climatique, telle qu'énoncée par le gouvernement Blair.

Très tôt, dès 1999, le DERFA et le DTI ont initié une consultation avec les industriels concernés par des réductions d'émissions, au sein du UK-ETG (Emission Trading Group), alors qu'en France, dans le même temps, c'étaient les industriels qui débattaient de ces questions, (au sein d'EPE notamment). L'ETG est cité par l'ensemble des acteurs rencontrés comme un important forum de discussion. Si tous insistent pour dire que ce groupe n'est pas un lieu de lobbying direct, ils soulignent que sa mise en place a permis un développement rapide de l'échange d'information et de montée en puissance de l'expertise technique dans le domaine du commerce des émissions. Pour les acteurs, ce groupe a été, et demeure un lieu important de socialisation des pratiques et de construction des positions du gouvernement, qui s'est souvent appuyé sur les données techniques produites par les groupes de travail pour construire sa position de négociation au niveau européen.

L'autre élément important qui ressort pour l'instant de notre travail est la plus grande fluidité apparente des rapports entre ministères de l'environnement (DEFRA), de l'industrie (DTI), et des finances (Treasury). Alors qu'en France, les acteurs économiques reconnaissent volontiers tenter d'utiliser les différences de point de vue entre ces mêmes administrations, les Anglais insistent sur la qualité du travail de coordination qui est fait entre les ministères. Pour les acteurs économiques, cette coordination est plus un avantage qu'un inconvénient, puisqu'ils sont ainsi presque assurés que les deux ministères principaux, le DTI et le DEFRA, interviendront tous les deux dans la définition des positions de négociation du gouvernement. Comme en France, les acteurs économiques affichent en effet une préférence de travail avec le DTI, présenté comme un allier naturel.

Au final, cette configuration politico-institutionnelle propre au Royaume-Uni a aussi pour effet de permettre un renforcement des liens entre acteurs publics et privés, les différents groupes de travail et processus de concertation permettant le développement de liens interpersonnels⁷⁵ propres à faciliter les échanges directs pendant les négociations. Comme le rappellent les différents acteurs rencontrés, il n'est pas rare que les représentants britanniques se fasse accompagner, dans des réunions importantes, d'acteurs issus du secteur économique. Au moment où se profilent des négociations importantes et tendues, cela pourrait bien être un atout majeur pour le gouvernement anglais.

2.2.3 L'Allemagne et l'industrie

Le cas allemand demeure très différent des cadres français et britannique, et semble structurer dans un paradoxe entre leadership environnemental et protection des intérêts industriels. Le débat sur le réchauffement climatique est intervenu de manière sans doute

⁷⁵ Même si, comme leurs homologues français, les acteurs anglais regrettent le « turn-over » dans les administrations.

plus précoce en Allemagne qu'en France et en Grande Bretagne, non pas que les allemands se situent à la pointe en matière de recherche en sciences de la vie et de la terre sur ces sujet, mais plutôt parce que le mouvement environnemental y est sans aucun doute plus fort qu'ailleurs.

Sans revenir sur le détail de la politique allemande en matière de protection de l'environnement et le rôle joué par le parti écologique « Die Grunen », on remarque que rapidement, en Allemagne, les sujets environnementaux et énergétiques ont pris de l'importance. L'opinion publique était dans le même temps sans doute plus réceptive à ces questions, et il est très vraisemblable que la catastrophe de Tchernobyl, violemment ressentie en raison de la proximité géographique, a amplifié ce phénomène. Quoi qu'il en soit, le débat sur la production d'électricité nucléaire a pris en Allemagne une tout autre mesure qu'en France, et a conduit le gouvernement de Gerard Schroder, en 2000, à faire le choix de sortir, à moyen terme, du nucléaire. L'accord de gouvernement passé avec le Parti Vert est ainsi structurant, et la place qu'ont occupée les verts dans le débat politique expliquent en grande partie cette évolution qui doit être mise en perspective pour comprendre comment se structure la diplomatie allemande, et quels rapports elle entretient avec ses acteurs économiques.

La situation économique de l'Allemagne se rapproche de celle de l'Angleterre, principalement en ce qui concerne le secteur de l'énergie, mais se distingue en grande partie par l'existence d'une industrie forte, par exemple dans le secteur de l'automobile. Tout comme le Royaume-Uni, l'Allemagne a environ la moitié de ses émissions qui sont directement liées à l'industrie (au sens des inventaires de la CCNUCC). Par contre, comme la France, l'Allemagne a un mouvement environnementaliste qui se politise rapidement, et se traduit par des succès électoraux à la fin des années quatre-vingt-dix. Mais au contraire de la France, le mouvement environnementaliste ne trouve pas uniquement son (ou presque) expression, à la fin du XXe siècle dans l'écologie politique. Les ONG sont en effet relativement mieux organisées qu'en France, et en tout cas plus proches des structures européennes, comme le sont leurs homologues britanniques.

La diplomatie allemande est donc prise dans un étrange paradoxe, et soumise à des pressions contradictoires avec d'une part une opinion politique très sensible aux questions environnementales, qui n'hésite pas à traduire dans le vote ce type de préférence, et d'autre part un secteur industriel qui demande à l'Etat de préserver ses intérêts dans ses prises de positions à l'international. Les acteurs corporatistes allemands évoluent donc dans un contexte très marqué par le leadership que choisi d'exercer l'Allemagne dans la négociation internationale, en prenant des engagements forts. Mais le système allemand semble aussi marqué par un fort potentiel de tension entre le Ministère de l'Economie et le Ministère de l'Environnement. On retrouve dans la description du système institutionnel que font les

acteurs corporatistes allemands l'idée que le Ministère de l'Economie serait plus proche des acteurs économiques, notamment industriels, et n'hésiterait pas à intervenir pour « protéger » les intérêts économiques du pays. On retrouve cela dans les négociations intra-communautaire sur les PNAQs ou encore concernant la réglementation des émissions des véhicules particuliers. Cela semble donc rapprocher le système allemand du système français, dans lequel les tensions, principalement pendant les négociations au niveau européen, sont apparentes, alors que dans le système britannique, elles apparaissent moins.

3 Conclusions

3.1 *Une socialisation aboutie de la problématique climatique.*

Les premiers entretiens montrent qu'une évolution majeure s'est concrétisée sur la période sur laquelle se situe l'étude. Il s'agit d'une reconnaissance évidente du régime climatique et du travail des institutions qui découlent de la Convention et du Protocole. Cet élément revient avec une régularité étonnante dans les différents entretiens réalisés, et montre que les industriels, ou au moins les personnes travaillant sur les questions climatiques dans les entreprises ont pour volonté de souligner qu'elles ne contribuent pas (ou plus) à ralentir le processus de négociation.

Cette évolution est notable, surtout si on la compare à la période précédente. Les années quatre-vingt-dix ont en effet été marquée par l'opposition forte de la Global Climate Coalition à la mise en place du Protocole de Kyoto, rejetant à la fois ses bases scientifiques et politico-économiques. Si ce sont les entreprises américaines qui avaient pris la tête de cette coalition, ses membres étaient aussi européens. Cependant, on note une reconnaissance plus précoce de la nécessité d'une réduction des émissions de GES chez les industriels européens.

Les entretiens réalisés montrent qu'aujourd'hui il est devenu illégitime pour les acteurs économiques de rejeter les grands principes du régime. Rapidement dans les entretiens, dès les premières minutes, les personnes rencontrées précisent que leur entreprise ou leur organisation est très impliquée dans les politiques climatiques parce qu'il est nécessaire d'apporter une réponse à ce problème. Quelles sont les raisons qui expliquent cette évolution, cette acceptation des normes qui fondent le régime climatique ?

D'abord, il est évident que la progression des connaissances a joué un rôle important. Les 2^e et 3^e rapports du GIEC, parus respectivement en 1995 et 2001 a joué un rôle évident dans ce basculement. Cette montée en puissance des savoirs scientifiques sur les causes et les impacts du phénomène a rendu quasi-impossible une remise en cause du régime basée sur la science, alors que des organisations comme la GCC en avaient fait un de leur principal cheval de bataille.

Ensuite, il est indéniable que les acteurs économiques ont été confronté à une demande sociale et politique forte de la part de l'opinion publique, des groupes écologistes et des gouvernements. Pour éviter d'être stigmatisés comme des acteurs n'assumant pas leurs responsabilités en matière d'environnement, les entreprises ont progressivement entrepris un virage discursif, car il leur semblait moins coûteux d'adopter un discours de reconnaissance des grands principes de régulation que de courir un risque « réputationnel ».

Enfin, et c'est sans doute la dimension la plus importante, la période de référence de notre étude est marquée par la mise en œuvre des premières politiques publiques nationales et européennes de réglementation des émissions de certains acteurs économiques. Afin de pouvoir participer aux négociations relatives à la mise en place de ces politiques, et notamment de celle du système européen des marchés de quotas, il était nécessaire de reconnaître le bien fondé de ces politiques. L'une des conditions pour apparaître comme un acteur crédible aux yeux des administrations nationales et européennes était de reconnaître que le réchauffement était un problème important, et qu'il était nécessaire d'adopter des objectifs de réduction des émissions. Pour dire cela autrement, pour accéder aux sphères de négociations, et avoir un espoir d'y exercer de l'influence, les industriels concernés doivent s'acquitter d'un « droit d'entrée », la reconnaissance des grands principes qui fondent la négociation internationale et européenne.

L'un des effets les plus importants de cette reconnaissance est l'évolution dans la structure même des débats. Nous sommes en effet passé, pour dire cela de manière caricaturale, d'une critique de l'action publique internationale et communautaire basée sur la validité de leurs fondements scientifiques à un système où le bien-fondé des politiques est questionné sur un argumentaires faisant intervenir à la fois des paramètres environnementaux (efficacité des politiques mise en œuvre dans la recherche de leur objectif, les réductions d'émissions) et des données économiques (coût pour les industriels des politiques, notamment en matière de compétitivité). La participation des acteurs économiques à la diplomatie climatique a donc dans la période 2000-2005 pris une dimension essentiellement technique, puisque les éléments clés de leurs interventions reposent désormais sur une expertise technologique (connaissance des moyens de réduire les émissions) et économique (analyse des coûts/avantages de telles réductions).

Cette dimension est structurante pour notre étude. En effet, cette évolution provoque une montée en puissance de l'expertise développée par les acteurs économiques, notamment au moyen de financement de programmes de recherche sur ces deux axes. Cela peut potentiellement, si les autres acteurs impliqués (ONG, Administrations) ne développent pas des capacités équivalentes, poser des problèmes en termes de gouvernance du système, dans la mesure où la maîtrise de l'expertise et de l'information est capitale dans ce type de négociations.

3.2 Un monopole des grandes multinationales et des énergies intensive en énergie qui s'effrite.

Le champ de notre étude, les acteurs économiques est très large. Il couvre en effet l'ensemble des organisations non-gouvernementales qui sont directement ou indirectement rattachées à des intérêts économiques⁷⁶. L'analyse de la bibliographie que nous avons réalisée dans le cadre du travail préparatoire à notre étude montre qu'il existe différentes catégories d'acteurs économiques, même si celle-ci était essentiellement centrée sur quelques-uns en particulier, les industries fossiles (Pétrole, gaz, charbon), les producteurs d'énergie et les industries intensives en énergie. C'est en effet la voix de ces acteurs qui est la plus audible dans la diplomatie climatique, et qui tend à monopoliser la parole.

Cependant, d'autres acteurs économiques sont ou ont été présents dans les négociations internationales. La période 2000-2005 est celle d'un élargissement des acteurs présents dans les négociations internationales. On retrouve en effet de plus en plus d'acteurs impliqués, soit au niveau international soit au niveau communautaire. Schématiquement, on retrouve 4 grandes catégories d'acteurs, dont l'implication est variable :

- Les « émetteurs », les entreprises dont l'activité produit d'importantes quantités de GES : leurs interventions visent généralement à tenter de limiter l'impact des négociations climatiques sur leurs activités. Pour cela ils agissent à la fois sur l'architecture générale du régime, mais aussi, et surtout sur les négociations communautaires concernant l'élaboration et l'application des directives.
- Les émetteurs indirects, qui vendent des produits et services émetteurs de GES : C'est notamment le cas du secteur des transports. Peu présents dans la négociation internationale, ils agissent surtout au niveau communautaire, autour du suivi des réglementations.
- Le monde de la finance et de l'assurance : Ces acteurs ont une présence variable dans les négociations. Ils agissent généralement sur l'architecture du régime, nouant parfois des alliances avec les ONG pour soutenir l'adoption d'objectifs ambitieux.
- Les « entreprises vertes », qui développent des technologies et des services favorisant la réduction des émissions (isolation, énergies renouvelables, transports en commun) : Elles jouent dans la négociation internationale un rôle de représentation, pour mettre en avant leur secteur. Au niveau européen, elles sont présentes dans les discussions qui concernent la régulation de leurs secteurs.

⁷⁶ On ne peut pas ici utiliser la distinction entre ONG à but lucratif et non-lucratif dans la mesure où certaines organisations de représentation des acteurs industriels sont statutairement « à but non-lucratif »

3.3 *L'impact thématique des décideurs économiques sur les négociations internationales*

L'une des premières conclusions de notre travail, qui reprend d'ailleurs la plupart des travaux entrepris sur ce sujet, est que la participation des acteurs économiques à la négociation climatique est avant tout multiforme. Elle varie à la fois en fonction de l'échelle politico-administrative d'intervention, selon que les acteurs agissent dans un cadre européen, onusien ou encore dans le cadre de forums économiques (G8), et aussi en fonction des secteurs (ou branches) d'activités qui constituent le « cœur de métier » des entreprises.

Cette diversité se retrouve aussi bien sur le plan des intérêts représentés que sur celui des méthodes employées par les acteurs économiques pour exprimer leurs points de vue. Si notre étude a pu distinguer un socle commun à ces interventions, en tout cas en ce qui concerne les acteurs directement concernés par les réductions d'émissions de GES, structurées autour d'une volonté que les règles soient les mêmes pour tous et d'une préférence pour les mécanismes de marchés plutôt que les contraintes fiscales, il est important de souligner que ce ne sont pas sur ces catégories de questions que les acteurs économiques sont les plus actifs.

Ces paramètres permettent de mettre en évidence plusieurs catégories de « lobbying », de moyens par lesquels les acteurs économiques participent aux négociations climatiques.

Premièrement, nous avons mis en évidence l'existence d'un *lobbying d'idée*, c'est-à-dire d'un ensemble d'action qui ont pour objectif de peser sur l'« ambiance » des négociations. Cela passe par la production d'un discours très généraliste portant les grands principes qui devraient, selon les acteurs économiques, fonder la réponse de la Communauté Internationale au changement climatique. Ce discours est diffusé à l'ensemble des échelons par différents biais, allant d'intervention dans les plénières des Nations Unies au financement et à la diffusion de rapport de recherche sur les dimensions économiques de la régulation climatique, en passant, bien entendu, par différents colloques et side-events.

Difficiles à caractériser et à évaluer, ces stratégies ont un effet normatif non négligeable, dans la mesure où elles pèsent sur le choix des options de politiques publiques pouvant être mises en œuvre. Dans les modèles classiques d'analyse politique, cela relève du travail de « framing », ou de définition des solutions pouvant être apportées à un problème politique. Les acteurs économiques interviennent donc ici pour tenter de jouer sur la dimension cognitive de l'action publique internationale et communautaire, en hiérarchisant les différentes options possibles. C'est la production d'un argumentaire économique qui

prévaut, tant cette dimension a du poids dans la négociation climatique. Le discours des acteurs économiques est construit ici autour de l'idée que ceux-ci participent déjà actuellement beaucoup à la réduction des émissions, et que les mécanismes de marchés, présentés comme plus souples, constituent la meilleure option politique. Ce discours a un but évident, décrédibiliser les options fiscales, et notamment les taxes, perçues comme une menace pour l'activité économique.

À côté du lobbying d'idée, on retrouve un lobbying extrêmement sectorisé, qui vise à défendre les intérêts d'un secteur d'activité concerné par la négociation climatique. Ce lobbying vise soit à promouvoir une technologie, pour profiter de l'opportunité qu'offre les négociations climatiques en terme commercial⁷⁷, soit pour défendre un secteur particulièrement menacé par la réduction des émissions⁷⁸. Ici, ce sont les entreprises qui interviennent directement, ou alors les associations de branches, qui représentent un secteur. Les arguments restent de portée générale, à dominante économique. Les formes privilégiées sont la diffusion d'études prospectives et l'organisation de side-events, pour crédibiliser les revendications des acteurs.

La troisième stratégie utilisée par les acteurs économiques pour faire valoir leurs points de vue est le développement d'une expertise technique. Ce lobbying de savoirs et de savoirs-faire est principalement utilisés dans deux domaines, l'un relevant des négociations dans le cadre de l'UNFCCC et du Protocole de Kyoto, et porte sur les mécanismes de projets, l'autre des négociations européennes et porte sur la mise en œuvre de la directive permis. Ce lobbying est basé sur la connaissance approfondie des dossiers techniques, développée à partir d'expérience liées aux activités de l'entreprise. Que ce soit en ce qui concerne les mécanismes de projet ou les questions d'échange des quotas, les acteurs économiques ont développé rapidement des projets qui leur ont permis de développer une connaissance des enjeux techniques de ces dossiers. Basé sur un potentiel de différentiel d'information par rapport aux autres acteurs impliqués, ce lobbying s'exerce avant tout dans les forums de discussion technique en amont aux négociations formelles, au niveau européen ou au niveau international. Les industriels ont en effet mis en place un système de diffusion des savoirs, qui, par le biais de forums, colloques, séminaires ou table-rondes, où sont conviés responsables gouvernementaux et associatifs, leur permet de faire valoir leur vision du monde de manière dépolitisée, sous couvert de diffusion scientifique.

⁷⁷ C'est par exemple le cas du Nucléaire, du Captage et Stockage du Carbone (CSC), mais aussi des énergies renouvelables ou des technologies d'isolation des bâtiments.

⁷⁸ Comme les industries intensives en énergie, ou la construction automobile.

L'ultime forme de lobbying développé par les acteurs économiques recouvre des stratégies d'opposition aux décisions et projets de décisions pris par les acteurs internationaux. Si le modèle d'opposition proposé par la GCC dans les années quatre-vingt-dix a pris fin avec le retrait des Etats-Unis du Protocole de Kyoto, on retrouve, notamment au niveau européen quelques exemples de confrontation, où les arguments utilisés par les acteurs économiques sont relatifs aux impacts économiques, notamment en termes d'emploi, que pourraient avoir les décisions. Ici, les moyens qu'utilisent les acteurs économiques pour faire valoir leurs points de vue sont essentiellement des communiqués de presse et des rencontres avec les décideurs, notamment de haut niveau. Cela peut se faire aussi au niveau national, avec pour but de peser sur les positions exprimées à l'international.

LES LIEUX DE LA DIPLOMATIE CLIMATIQUE

3.4 L'Europe, un lieu central de pouvoir et d'influence

L'une des évolutions les plus importantes que nous avons noté sur la période de notre étude est que l'UE, et en particulier la Commission et le Conseil sont devenus des lieux essentiels de pouvoir. Deux principaux éléments expliquent ceci. D'une part, très tôt dans les négociations internationales l'Union a décidé de négocier d'une seule voix, représentée par le pays qui assume la présidence tournante. Les positions sont définies en commun soit en amont, soit pendant les négociations. Cette relative unité dans la diplomatie internationale a renforcé le pouvoir de la Commission. D'autre part, comme nous l'avons dit, l'UE s'est imposée au début des années 2000 comme un acteur central des politiques publiques climatiques. Pour les acteurs économiques, cette évolution implique un recentrage de leurs activités de lobbying sur les acteurs communautaires. Pour dire cela trivialement, notre étude montre que les acteurs économiques, et tout particulièrement les industriels agissent là où se situent leurs intérêts, et donc là où se concentre le pouvoir. Le leadership européen en matière de lutte contre les changements climatiques induit donc une évolution des comportements des acteurs économiques qui délaisse quelque peu l'échelon international, très prisé pendant les négociations autour du Protocole de Kyoto, pour se concentrer sur l'échelon communautaire.

Cela se traduit avant tout par une concentration des moyens humains et financiers mis en œuvre par les acteurs économiques sur les processus européens de discussion des directives. Les moyens qu'ils investissent au niveau international quant à eux sont plus limités, et consistent pour l'instant en l'organisation et la diffusion de savoirs autour de la question (*ideas based lobbyism*), auquel s'ajoute la participation à des consultations publiques.

LES IMPACTS SUR LA DIPLOMATIE CLIMATIQUE

3.5 *Un impact mitigé sur les processus internationaux*

Quel est l'impact de la participation des acteurs économiques sur les négociations internationales ? De la période de négociations du Protocole de Kyoto on garde le souvenir d'acteurs impliqués dans la minimisation du phénomène climatique, et relativement réticent à la mise en œuvre de politiques publiques de réduction des émissions. Fortement investis dans les négociations internationales, et notamment au niveau de l'UNFCCC, les acteurs économiques ont beaucoup évolué. Dans la négociation internationale, ils ont aujourd'hui un impact mitigé. D'abord parce que la reconnaissance du problème climatique les a conduit à reconnaître la nécessité d'une réduction importante des émissions. À ce niveau, les acteurs économiques développent un discours très général, insistant sur quelques grands principes, et notamment le rejet d'une action unilatérale de la part de l'Union Européenne. Le reste de leur discours est assez convenu, et ne constitue pas selon nous le cœur de leur participation aux négociations internationales.

Un problème important relatif à leur reconnaissance de la validité des travaux scientifiques du GIEC est que ces acteurs pourraient rapidement être enfermés dans un piège normatif⁷⁹ qui les conduirait à revoir leur stratégie à ce niveau. En effet, les scénarios produits par les scientifiques montrent que les réductions d'émissions à envisager d'ici cinquante ans sont d'une autre ampleur que celles jusque-là mise en œuvre. Cela risque d'affecter de manière importante les activités de certains secteurs, et donc de provoquer des tensions entre protection de l'environnement et certains intérêts économiques. En d'autres termes, se pose la question de la réaction des industriels, qui reconnaissent le bien-fondé de la base scientifique des politiques climatiques internationales, face à des mesures qui vont nécessairement aller à l'encontre de certaines de leurs activités.

Si l'impact sur l'architecture du système peu être jugé comme assez limité, le processus restant dominé par les acteurs étatiques et certains think-tanks, il est important de souligner que les acteurs économiques investissent aujourd'hui, partout dans le monde, dans l'acquisition d'une expertise sur ce que l'on appelle les approches sectorielles. Pour les grandes entreprises européennes, ce type de mesures, qui consiste à fixer des objectifs de réduction des émissions non pas par territoire mais par secteur industriel, constitue une option importante pour les négociations futures, puisqu'elle répondent assez bien aux questions de compétitivité. Cependant, il est trop tôt pour dire si cet investissement, structuré

⁷⁹ De l'anglais *norm entrapment*.

autour du financement d'études et de programme de recherche aura un impact sur les négociations.

De même, il est difficile de quantifier l'impact, dans le processus international, de certains acteurs qui agissent pour la promotion d'une technologie, comme c'est le cas pour le nucléaire ou le captage et stockage du carbone. En ce qui concerne le nucléaire, il est difficile de faire la part des choses dans la mesure où sont imbriqués des intérêts économiques, politiques et géostratégiques. Si en France le nucléaire a été avant tout le fruit d'un fort activisme politique, le cas est différent en Allemagne ou au Royaume-Uni. Toujours est-il que les dernières négociations notamment à l'échelle européenne et dans le sein du G8 montrent un retour en puissance de cette technologie, sans que l'on puisse l'attribuer avec certitude au lobbying des acteurs économiques impliqués dans ce domaine.

Par contre, l'impact des acteurs économiques dans la promotion de la technologie de captage et stockage du carbone est bien mieux quantifiable. Les industriels concernés, au premier rang desquels on retrouve bien évidemment les compagnies pétrolières, ont en effet participé activement à la mise sur agenda de ces questions, mais aussi à la définition du « problème politique ». Notre étude montre que leur participation à la rédaction du rapport spécial du GIEC sur l'emploi de cette technologie a été massive et déterminante. En jouant un rôle majeur sur la production des savoirs scientifiques relatifs à l'usage du CCS, les industriels ont participé en grande partie à faire de cette technologie un objet de débat à l'international.

3.6 Une influence certaine sur les processus européens.

Au plan européen, l'intervention des acteurs économiques des buts, des formes, et donc des impacts variées. Il convient en effet de distinguer ce qui relève des stratégies d'opposition aux mesures réglementaires, de ce qui relève de la participation à la construction et la mise en œuvre de la législation communautaire.

Dans le premier cas, on note que les acteurs économiques n'ont qu'une influence relativement limitée. Si l'on prend l'exemple du secteur automobile, le développement d'un accord volontaire, validé par les autorités européennes, n'a pas permis d'éviter des discussions sur l'instauration d'une réglementation qui fait grincer des dents la plupart des industriels du secteur. L'influence des acteurs économiques sur les grandes orientations politiques est généralement faible, que ce soit à ce niveau, ou encore en ce qui concerne les allocations nationales de quotas, contrôlées par la Commission Environnementale. Les industriels, notamment ceux très impliqués dans un lobbying direct, reconnaissent en effet avoir peu d'influence sur ce type de décisions et sur la position de leur gouvernement. Cela n'est pas toujours vrai, notamment en ce qui concerne les discussions sur une directive qui fixerait un plafond maximal pour les émissions de CO₂ par véhicule, dans la mesure où on

remarque que le gouvernement allemand a souvent une position très proche de ses industriels, producteurs de véhicules haut de gamme fortement émetteurs.

Il en va tout autrement à partir du moment où la négociation communautaire devient technique. La mise en place de la législation européenne se fait en effet souvent en consultation avec les « parties prenantes ». Celle-ci peut être directement organisée par les institutions européennes, comme la Commission, qui y voit un moyen de suppléer à son supposé « déficit démocratique ». Mais les Etats-membres peuvent initier, soit au moment de l'élaboration soit au moment de la transposition, des consultations internes qui ont pour objectif de renforcer leurs positions de négociations. Les entretiens réalisés montrent que dans ces consultations, les acteurs économiques impliqués disposent généralement d'une maîtrise technique des différents dossiers qui leur permet de disposer d'un avantage en comparaison des autres groupes impliqués, mais aussi des représentants des administrations. Cela s'avère particulièrement déterminant autour des questions de monitoring, reporting et vérification, c'est-à-dire tout ce qui touche au contrôle des émissions des installations. On peut donc émettre légitimement l'hypothèse qu'à partir du moment où les négociations européennes deviennent techniques, le poids des acteurs économiques s'accroît notablement. Cela est principalement dû à deux facteurs. Tout d'abord, il est évident que les industriels disposent d'une meilleure connaissance que les autres acteurs de leurs installations et de leurs émissions. Il n'est sans doute pas anodin d'ailleurs que bon nombre des personnes représentant les intérêts des acteurs économiques ont un parcours personnel au sein de l'entreprise qui les a vu assumer des responsabilités techniques (ingénieurs, cadres supérieurs). Ensuite, il est important de souligner l'importance des efforts de recherche et développement financés par les acteurs économiques, qui anticipent tous une contrainte carbone assez forte, et qui déploient, en partenariat avec des institutions prestigieuses (universités, think-tanks, centre de recherches, etc.) de nombreux programmes de recherche. Cela leur permet de développer leur avance en matière de connaissance technique sur la gestion des émissions et leurs réductions.

3.7 Conclusion : Un lobbying technique efficace

Au final, notre étude met en avant deux grandes tendances.

(1) La reconnaissance des grands principes du régime climatique par les acteurs industriels réduit la capacité de ces derniers à freiner la mise en place d'un système ambitieux de réduction des émissions. Cette évolution, entamée très tôt en Europe, s'est considérablement généralisée dans les dernières années. Elle est commune aux différents pays concernés par notre étude. Le discours produit, très général, est cependant différemment apprécié par les différents pays. Il semble que le modèle de gouvernance anglo-saxon, qui associe très en amont les industriels, contribue pour beaucoup au

leadership exercé par le gouvernement britannique. L'Allemagne, quant à elle, devrait son leadership plus à sa volonté politique qu'à son système de gouvernance, assez proche du modèle français.

(2) C'est au niveau de la maîtrise des savoirs relatifs à la fois de portée générale (les grands modèles économiques), et à dimension technique, que les industriels sont le plus actifs et semblent exercer la plus grande influence. La puissance financière de ces grands groupes, et leur connaissance intrinsèque des aspects techniques, associés aux enjeux forcément essentiels de la construction du futur régime, les rendent incontournables dans l'élaboration des politiques publiques climatiques, et ce à tous les niveaux.

Acteurs étatiques et non étatiques dans la politique climatique

*Une analyse comparée des acteurs et des expertises multiples dans les
processus décisionnels de la diplomatie climatique en France, en
Grande-Bretagne et en Allemagne*

Les acteurs gouvernementaux et administratifs dans la diplomatie climatique

Marie Christine Kessler
Benoit Faraco
Raphaëlle Gauthier
Emmanuelle Mühlenhöfer

RAPPORT FINAL
JANVIER 2008
*Programme Gestion et Impact
du Changement Climatique*
CONVENTION 0410C0031
ADEME / CNRS, CERSA

Comme nous l'avons dit en introduction, la question du réchauffement de la planète s'inscrit dans les évolutions récentes de la diplomatie environnementale. Celles-ci se caractérisent avant tout, au niveau institutionnel, par une multiplication des administrations sollicitées dans le processus de prise de décision. Dans les trois pays étudiés, les acteurs administratifs mobilisés sont issus de différentes administrations, reflétant la complexité de la gestion publique et politique de la question climatique, et cela aussi bien au niveau national qu'international et communautaire.

La diplomatie climatique est donc gérée conjointement par plusieurs directions issues des différents Ministères concernés. À sa tête, on retrouve les administrations environnementales, généralement les Ministères de l'Environnement, de l'Ecologie ou du Développement Durable (MEDD ou MATE en France, DEFRA au Royaume-Uni, BMU en Allemagne). Si les attributions de ces Ministères sont évolutives dans le temps, en fonction notamment des lettres de missions définies par les dirigeants de l'exécutif, ce sont ces Ministères, qui sont d'apparition relativement récente, qui ont généralement en charge la gestion de la participation de leur état aux grands moments internationaux de la diplomatie climatique, c'est-à-dire principalement au processus onusien centré sur la CCNUCC et son Protocole de Kyoto. Les Ministères de l'Environnement, qui suivent, par le biais de leurs services internationaux mais aussi, très rapidement avec leurs services techniques au fur et à mesure que les négociations débouchent sur des applications concrètes, sont donc au cœur du dispositif. Cela devient rapidement la règle du jeu, puisque au sein de l'UE des Quinze (de l'époque), ce sont les Ministres de l'environnement et la DG Environnement de la Commission Européenne qui se sont vus légalement attribuer le suivi de ce dossier¹.

Mais les délégations sont aussi composées de représentants d'autres Ministères, dont deux se distinguent par leur présence régulière. Il s'agit tout d'abord des Ministères des Affaires Etrangères (MAE en France, Foreign Office au Royaume-Uni, et « Auswärtiges Amt » en Allemagne) qui ont traditionnellement la compétence pour négocier les traités internationaux. Il s'agit ensuite des Ministères de l'économie et des finances (MINEFI en France, DTI et Treasury au Royaume-Uni et BMWi en Allemagne) qui s'intéressent aux conséquences économiques du réchauffement mais aussi aux mesures qui seront mises en

¹ C'est ce que prévoit l'instrument de ratification de la Communauté Européenne.

œuvre pour en limiter les effets. Au niveau européen, on retrouve le même découpage. Si la DG environnement joue un rôle centrale, d'autres directions, comme celle des transports, de l'industrie voient leur rôle se développer fortement.

Soulignons ici que si ces Ministères sont historiquement présents dans les différentes délégations pratiquement depuis le début des négociations, leur rôle reste mineur, et devient croissant une fois que les négociateurs développent et concrétisent leur agenda. C'est le cas des Ministères de l'Economie ou des Finances qui, bien qu'historiquement présents dans la négociation, n'ont commencé à s'impliquer que tardivement, et bien après 2001 et les Accords de Marrakech, c'est-à-dire temps que les mécanismes de flexibilité prennent un peu de "corps", tant au niveau international que communautaire. C'est aussi le cas des Ministères des Affaires Etrangères, qui s'impliquent plus fortement (à l'exception des agences de coopération et d'aide au développement) à partir du moment où le changement climatique déborde des arènes UNFCCC, pour s'inscrire, par exemple sur l'agenda du G8. Le sujet gagne alors en politisation.

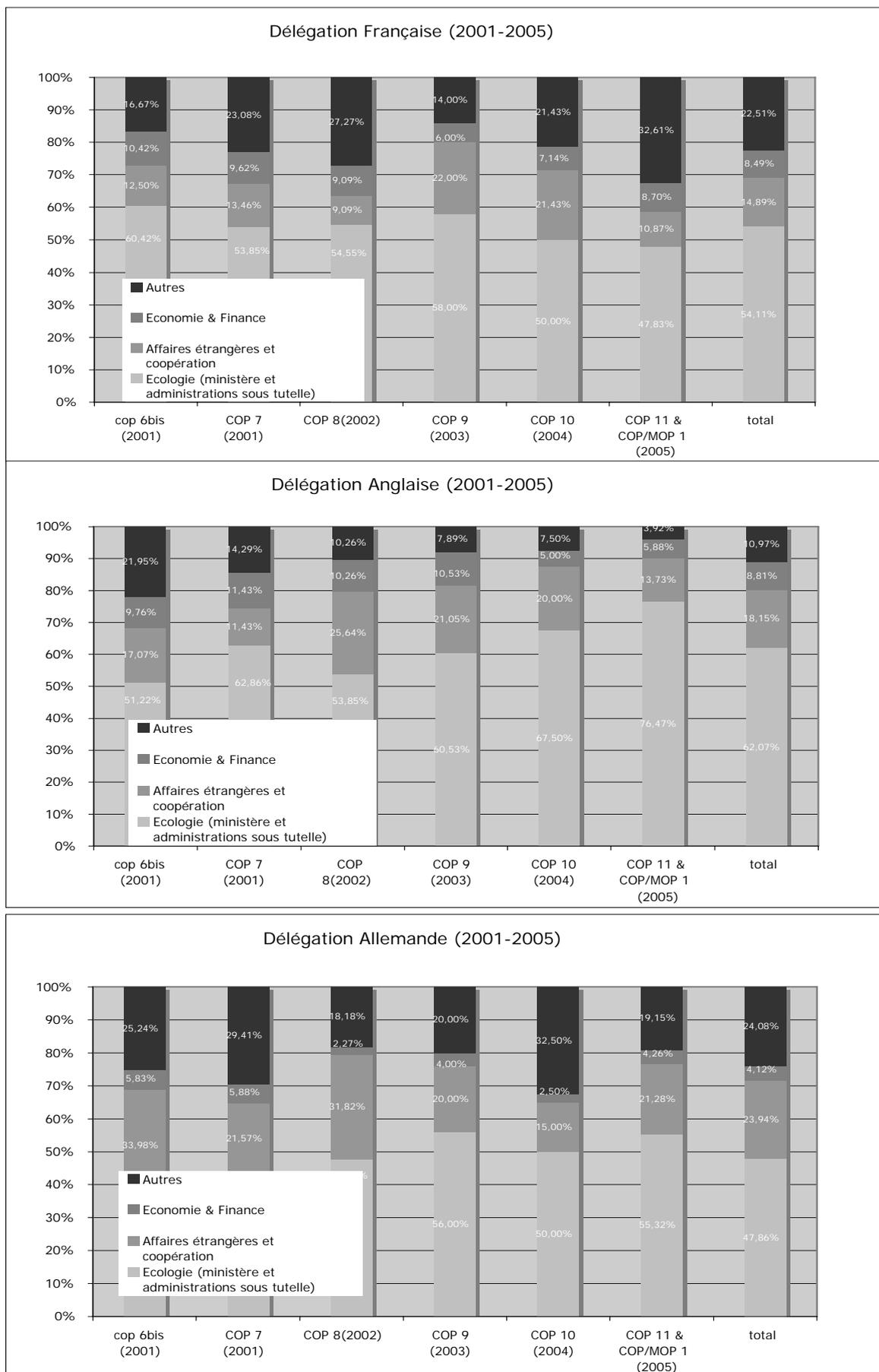
L'embrèvement institutionnel complexe mis en place pour gérer les négociations internationales relatives au réchauffement de la planète s'explique avant tout par l'extrême complexité du problème climatique. Dans certains cas, les gouvernements choisissent de mettre en place des structures interministérielles, soit pour traiter l'ensemble du sujet, comme en France avec la Mission Interministérielle sur l'Effet de Serre, soit pour travailler sur certains compartiments de la négociation, avec par exemple le groupe conjoint DEFRA et DTI sur le marché du carbone. À cet égard, la France se distingue quelque peu des autres systèmes institutionnels, puisque la MIES a, dès 2001, pour mission de coordonner l'action politique du gouvernement en matière de politique climatique, que ce soit sur le plan national ou international.

Cette question peut être en effet, à bien des égards, considérée comme l'archétype du problème environnemental global. Ses causes tout comme ses effets concernent pratiquement tous les secteurs de l'activité humaine, à des niveaux toutefois différenciés. L'économie, tout comme l'agriculture ou encore les activités de loisirs sont directement ou indirectement rattachées soit aux origines du phénomène, soit à ses impacts, soit aux deux. D'un point de vue territorial, la question climatique met au défi les différents échelons, du micro-local à l'international, en passant par l'ensemble des niveaux politico administratifs concernés, que ce soit ici dans le cadre de la mise en place d'une politique de transport, ailleurs dans le cadre d'une politique énergétique, ou encore dans la perspective de coopération internationale en matière de développement.

Au final, il n'existe que peu de secteurs de la vie politique qui ne soient pas concernés par la question climatique. Cependant, l'histoire des relations internationales autour de cette question nous enseigne que malgré cette dimension évidemment trans-

sectorielle, la question climatique a longtemps été considérée avant tout comme un problème environnemental.

Les Ministères de l'Environnement et quelques administrations sous tutelle assurent en effet l'essentiel du travail pendant les négociations internationales. C'est ce qu'indique le travail de terrain effectué auprès des acteurs non-gouvernementaux, illustré aussi par les interviews complémentaires réalisées auprès du personnel de différentes administrations en charge de la problématique climatique, les administrations environnementales, c'est-à-dire les Ministères de l'Environnement et quelques administrations sous leur tutelle assurent l'essentiel du travail pendant les négociations internationales. Cela vaut pour les trois pays étudiés, dans lesquels on remarque que les délégations envoyées aux négociations internationales dans le cadre de la CCNUCC sont essentiellement composées de personnels issus des administrations environnementales.



Source : Benoit Faraco, d'après UNFCCC.

Les graphiques ci-dessus présentent la composition des délégations envoyées par les trois pays de notre étude. Ils montrent que dans les négociations, les délégations, quel que soit le pays, sont composées en moyenne à plus de 50% de personnels issus de l'administration environnementale, c'est-à-dire du Ministère de l'Environnement (ou de l'écologie, selon son appellation) et des administrations qui lui sont directement rattachées. Les acteurs de la diplomatie traditionnelle, à savoir les personnels des Ministères des Affaires Etrangères sont généralement la deuxième catégorie de fonctionnaires les mieux représentés dans les négociations, ce qui s'explique bien entendu par le fait que généralement, ce sont ces Ministères qui ont compétence pour la négociation des traités internationaux. Ces Ministères représentent entre 15 et 20% des personnels de négociations. Enfin, troisième administration régulièrement représentée dans les différentes délégations, les Ministères à dimension économique (Finances, Energie, Industrie, Economie, etc...) sont largement minoritaires, puisqu'ils représentent généralement moins de 10% des personnels des délégations.

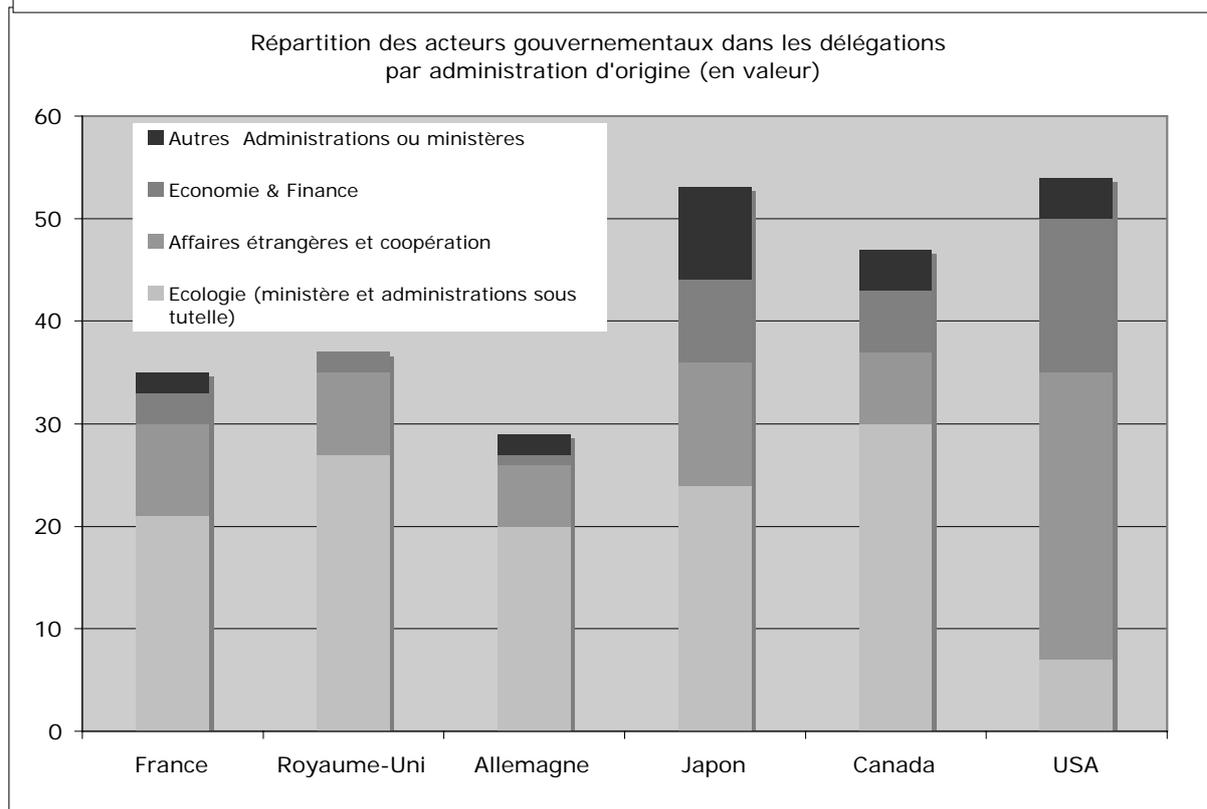
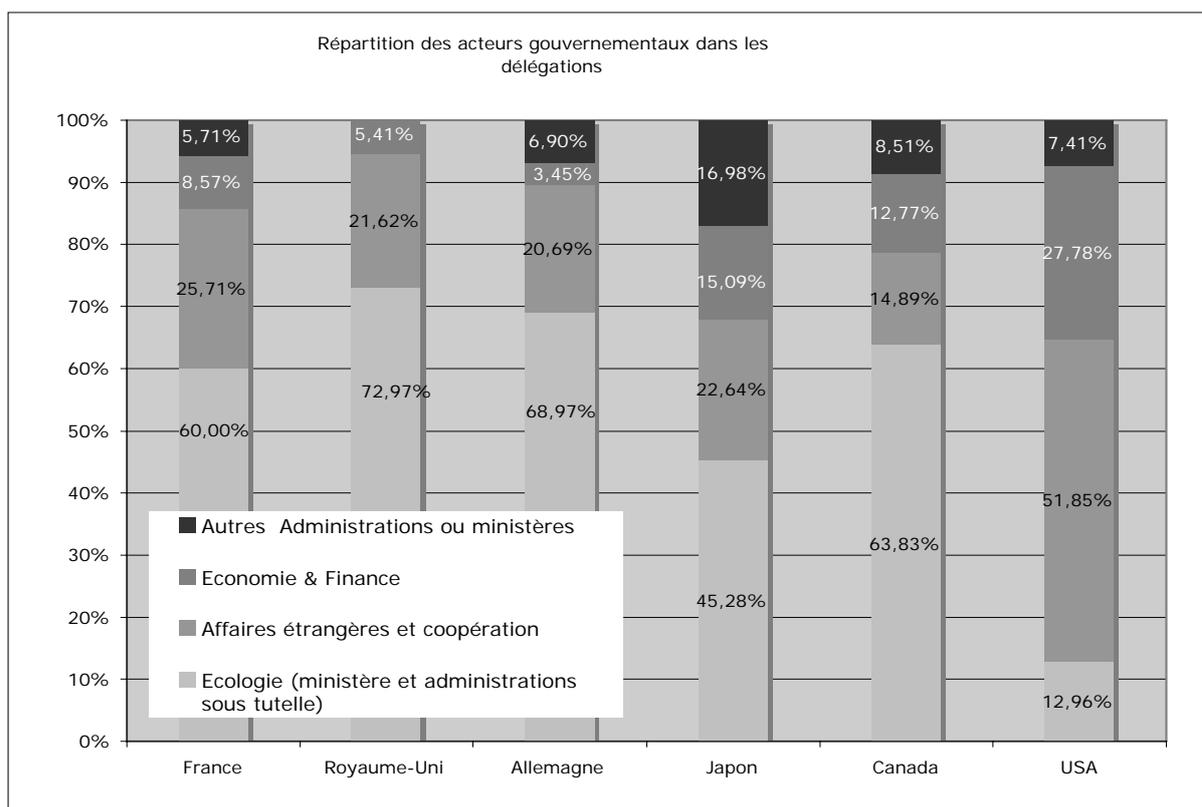
On ne peut donc que souligner le rôle prépondérant joué par les administrations environnementales dans le processus de la CCNUCC. Cependant, dans d'autres forums où sont discutées les questions climatiques, les délégations peuvent être composées de manière quelque peu différente. C'est le cas par exemple du G8, forums sur lesquels l'administration des Affaires Etrangères a généralement la mainmise.

Notons cependant que récemment, aux G8 ministériels, ce sont les Ministères de l'Environnement qui sont conviés. Ce point, qui touche à la coordination de l'action diplomatique de l'Etat, mériterait d'être éclairci. C' est une donnée essentielle pour comprendre comment les acteurs non-gouvernementaux font valoir leurs positions autour des négociations climatiques. Elle est fortement significative, puisque les acteurs non-gouvernementaux tissent parfois des liens privilégiés avec certaines administrations, ce qui fait que cette architecture institutionnelle, variable selon les forums², doit être l'une des composante majeure de notre étude.

Dans cette courte partie, nous allons essayer de dresser un panorama rapide des systèmes institutionnels Français, Allemand et Anglais, afin de mieux comprendre comment se situe le jeu d'acteurs développé autour de la diplomatie climatique. Pour cela, nous allons rapidement, pour chaque pays, revenir sur l'historique du traitement politique de la question climatique, puis expliquer brièvement, comment sont structurées les diplomaties en charge des négociations internationales sur ce domaine.

² Les modalités de prises de décisions sont en effet différentes selon qu'il s'agisse, par exemple, du G8, ou des négociations dans le cadre de la CCNUCC.

Source : Benoit Faraco, d'après UNFCCC.



Il est important aussi de mettre en perspective la structure des délégations en comparaison avec ce qui se pratique dans d'autres pays industrialisés.

Analyser cette dimension prend tout son sens quand on sait que ce ne sont pas toujours les Ministères de l'Environnement qui ont pour fonction de mener les délégations. Ainsi, si au Canada, ce sont les Ministres de l'Environnement qui conduisent la délégation et les négociations, aux Etats-Unis, c'est le *Secretary of State*, l'équivalent du Ministère des Affaires Etrangères qui a cette charge, et qui compose le gros de la délégation tandis qu'au Japon, même si l'administration environnementale est assez présente, c'est aussi le Ministère des Affaires Etrangères qui compose le gros des troupes.

Il est difficile de comparer la place qu'on les Ministères de l'Environnement dans les systèmes institutionnels Français, Allemand et Anglais en se basant sur des données comme le nombre de personnels travaillant directement pour les administrations environnementales. En effet, ces données sont extrêmement variables, dans le temps en fonction des compétences accordées aux Ministères en charge de l'environnement, mais aussi en fonction de la nature du régime politique. En Allemagne, la structure fédérale et le partage des tâches entre le Ministère fédéral, les agences régionales et les exécutifs régionaux expliquent la faiblesse numérique en personnel du BMU (environ 1800 salariés, dont 830 pour l'administration centrale, contre 8000 pour le DEFRA³), tandis qu'au Royaume-Uni, le fait que le DEFRA regroupe en son sein les compétences agricole et environnementale explique la puissance de frappe du Ministère. La France se situe dans un espace intermédiaire, avec environ 13 500 salariés, dont 950 pour l'administration centrale, et un budget proche de celui de son homologue allemand, autour de 850 M€ en 2004. Ces chiffres sont peu significatifs, dans la mesure où d'autres questions environnementales peuvent être traitées par d'autres branches du gouvernement.

Cela n'a que peu d'influence sur la structure du processus de prise de décision en matière de politique internationale. Reste que d'un point de vue institutionnel ces Ministères restent des « petits Ministères », dans le sens où, comme le souligne l'immense majorité des personnes interrogées, elles sont situées à la périphérie de ce que l'analyse des politiques publiques appelle le « premier cercle du milieu décisionnel central⁴ », composé de l'Elysée, de Matignon et de Bercy. En matière de politique étrangère, ce cercle tend à se restreindre, selon le contexte politique à l'Elysée, mais par contre, en ce qui concerne la politique communautaire et les négociations à ce niveau, ce sont bien ces trois acteurs qui s'avèrent déterminants. Cela est valable non seulement en France, mais aussi au Royaume-Uni et en Allemagne.

³ Sources : Pour le BMU, site internet : http://www.bmu.de/english/the_ministry/doc/3261.php ; pour le DEFRA, DEFRA (2006), departmental report, www.defra.gov.uk

⁴ Pour une brève description, voir Muller, Pierre (2003), Les politiques publiques, QSJ N° 2534, Paris, PUF, 5^e édition. Pour une description détaillée, se reporter à Oberdoff, Henry (2002), Les institutions administratives, Paris, Armand Colin.

Système institutionnel Français

Rappelons ici simplement que la France a un régime assez particulier dans la mesure où il est évolutif dans le temps, notamment en période de cohabitation. Les Affaires Etrangères, et la diplomatie sont donc en partie placées sous la responsabilité du Président de la République, et en partie sous celle du Ministre des Affaires Etrangères. En période de cohabitation, il n'est pas rare en effet de voir Matignon tenter de peser sur les négociations.

En France, la diplomatie climatique est essentiellement structurée autour du Ministère de l'Environnement. Comme partout dans le monde, le Ministère de l'Environnement est une administration récente, et relativement hybride puisque lors de sa création, elle « emprunte » ses personnels aux autres Ministères que sont l'Agriculture, l'Equipement et l'Economie.

En matière de lutte contre le réchauffement climatique, l'une des premières étapes significatives est la création, par décret, en 1992, de la Mission Interministérielle de l'Effet de Serre (MIES). Modifié en 1998, le décret définit le champ d'activité de cette organisation placée dans un premier temps sous tutelle du Premier ministre, et « mise à la disposition du Ministre chargé de l'Environnement⁵ ». La MIES devient alors rapidement la structure de base de la diplomatie climatique française, comme elle est le principal acteur impliqué, à la fin des années quatre-vingt-dix, dans l'élaboration des plans nationaux de lutte contre le changement climatique (PNLCC).

Le décret dispose en effet que la « MIES prépare les positions à défendre dans la négociation internationale et assiste le Ministère des Affaires Etrangères dans le déroulement de ces négociations. Elle participe aux groupes d'experts techniques traitant de ce sujet au niveau communautaire et international »⁶. Si dans l'esprit du texte, c'est bien le Ministère des Affaires Etrangères qui a compétence pour diriger les négociations internationales, la pratique s'avère assez différente.

Dans les faits, parce que la question climatique est une question complexe, qui impose une forte spécialisation des fonctionnaires chargés de la traiter, et un recours indispensable à l'expertise, les personnels du Ministère de l'Environnement et de la MIES jouent un rôle prépondérant dans la délégation. Du côté du Ministère des Affaires Etrangères, la sous-direction à l'environnement est bien entendu présente, tout comme l'est l'Ambassadeur à l'Environnement. La pratique montre que la place de ce dernier est mal définie. Si l'Ambassadeur à l'environnement dispose un effet du statut de chef de délégation, il est parfois peu présent, et ne dispose que d'une équipe réduite pour l'appuyer. Mais de l'aveu même de personnels interviewés dans ces services, soit pour ce travail de recherche soit dans d'autres cadres, la faiblesse numérique de ces services et la richesse de leur

⁵ Tel que le prévoit le décret n° 92-528 du 16 juin 1992 portant création de la Mission Interministérielle de l'Effet de Serre.

⁶ Ibid

agenda⁷ pénalise quelque peu l'administration des Affaires Etrangères dans le suivi de ces dossiers.

Le rôle important joué par l'UE en matière de politique climatique, toujours à la fin des années quatre-vingt-dix, avec par exemple le lancement en mars 2000 du Programme Européen sur le Changement Climatique (PECC), qui se fait en collaboration avec les administrations environnementales vient renforcer encore un peu plus la centralité de l'administration environnementale.

Comme dans le cas Allemand ou Anglais, on remarque, en étudiant la composition de la délégation française, que c'est le Ministre de l'Environnement qui dirige la délégation « politique », tandis que c'est généralement une personne de la MIES qui est placée à la tête de la délégation « technique ».

En 2000, sur décret du président de la République, et à l'initiative du Premier Ministre Lionel Jospin, est créé un poste d' « Ambassadeur à l'Environnement ». Ce dernier a alors pour mission d'assurer une meilleure coordination dans la négociation des traités multilatéraux sur l'environnement. Cette création est significative, puisque cet ambassadeur devient rapidement le deuxième personnage de la délégation en termes de rang et de protocole.

Philippe Zeller, qui occupe le premier ce poste, décrit dans un ouvrage consacré aux diplomates ses premières participations aux négociations multilatérales, et notamment à la conférence de La Haye, en novembre 2000. De ce témoignage il ressort avec évidence que la complexité des négociations climat, associée à la nouveauté du poste situent le Ministère des Affaires Etrangères en retrait par rapport à l'administration environnementale.

« Mais comment, en pratique, coordonner ? Chaque domaine est affaire de spécialiste [...] De fait, les négociations sur la protection de notre planète et de ses habitants s'inscrivent aujourd'hui dans des cycles de plusieurs années et nécessitent des équipes professionnelles stables, par exemple à propos du changement climatique, dossier majeur [...]. »

Au-delà de l'architecture administrative, les évolutions politiques, et notamment l'alternance et la couleur politique des responsables de l'exécutif sont des facteurs importants qui interviennent dans le fonctionnement de la diplomatie climatique. Car, comme le montre notamment l'exemple Anglais, que nous développerons plus bas, le politique peut, selon l'importance qu'il accorde à la question climatique en particulier, et à l'environnement en général, bousculer quelque peu l'architecture institutionnelle. Ainsi, sans pouvoir affirmer que c'est là l'unique facteur qui intervient dans la création de la MIES, structure interministérielle qui a une place à part dans la mesure où elle est placée sous la tutelle

⁷ Les personnes en charge du dossier climat ont en effet généralement pour tâche de suivre plusieurs dossiers, souvent relatifs à la pollution atmosphérique.

directe du Premier Ministre, on ne peut que noter que le contexte est alors très favorable à la protection de l'environnement, avec une poussée forte du vote écologiste, mais aussi la presque sacralisation du concept de « Développement Durable » lors du Sommet de la Terre de Rio. (Godard, 1997).

C'est en effet à ce moment-là, alors qu'apparaissent des nouvelles formes d'accords multilatéraux avec le Protocole de Montréal, qu'émergent concrètement, partout dans le monde les besoins d'une diplomatie environnementale de grande envergure, structurée autour de la mobilisation de l'expertise.

Quoi qu'il en soit, l'impulsion politique demeure importante pour expliquer le fonctionnement de la diplomatie climatique. Elle peut, par son volontarisme, ou au contraire par son absence, voir son soutien à d'autres Ministères faire évoluer l'influence respective des différentes administrations dans le processus de prise de décision. En France, comme en Allemagne d'ailleurs, et comme le fait remarquer très justement Pierre Muller, le premier cercle de pouvoir est constitué de Matignon et de Bercy, c'est-à-dire du Premier Ministre et de son Ministre de l'Economie et des Finances (qui a généralement sous tutelle l'Industrie et le Budget). L'administration environnementale est quant à elle, située dans une périphérie assez lointaine, principalement du fait de sa jeunesse. Cela est lié aussi au fait que l'administration environnementale ne dispose pas d'un corps de fonctionnaires spécifique, comme d'autres administrations avec le corps des Mines et le corps des Ponts.

Sur le plan des négociations multilatérales comme sur celui de la politique Européenne ou des politiques nationales, il n'est pas rare que le Ministère de l'Environnement soit dans une position de faiblesse par rapport à d'autres administrations, et notamment face à Bercy. Cela n'est pas sans signification pour le jeu d'acteurs qui se développe autour de la diplomatie climatique. Nous le montrons dans les rapports thématiques qui suivent, les acteurs non-gouvernementaux ont des « affinités » pour certaines de ces administrations, et les ONG françaises se reconnaissent généralement une proximité idéologique avec les personnels des administrations environnementales, tandis que les acteurs corporatistes admettent avoir un « penchant » pour l'administration économique, et notamment le Ministère (ou Secrétariat d'Etat) à l'Industrie. Ces relations sont bien sur, elles-aussi, évolutives, et peuvent largement dépendre des relations interpersonnelles.

Dans le même sens, le transfert de la tutelle de la MIES, en 2003, du Premier Ministre vers le Ministre de l'Environnement est, pour beaucoup d'acteurs impliqués dans les politiques climatiques, un signal assez important sur le plan institutionnel.

Car si la mainmise de l'administration environnementale est forte sur le processus de négociation relatif à la CCNUCC, sur d'autres négociations internationales, et notamment sur celles intervenant au niveau communautaire, d'autres Ministères peuvent avoir une influence

forte. C'est le cas de la négociation relative à la mise en place du système Européen des droits d'émissions, où certaines directions du Ministère de l'Economie, des Finances ou de l'Industrie, ainsi que des membres de la représentation permanente de la France auprès de l'UE, ont joué un rôle central. De même, à partir du moment où les questions internationales en matière de réchauffement climatique sont traitées aussi au sein du G8, le rôle des services du Ministère des Affaires Etrangères, des services compétents du MINEFI, mais aussi de la Présidence de la République devient plus important que dans le cadre des négociations de l'UNFCCC. Pareillement, le rôle joué par les chefs d'Etats et les services diplomatiques lors de ces « Grand Messes » de la diplomatie internationale que sont les fameux Sommets de la Terre de Rio en 1992 et de Johannesburg en 2002, viennent au moins temporairement bousculer l'organisation de la diplomatie climatique.

Ce qui est finalement marquant dans ce contexte, c'est l'étonnante complexité et diversité de formes que peut prendre le processus décisionnel en matière de politique étrangère environnementale. Le système Français s'illustre en effet par une plasticité certaine, et l'influence des différentes administrations est variable, notamment en fonction de l'impulsion donnée par la tête de l'exécutif.

Systeme institutionnel Allemand

Ce qui frappe tout d'abord quand on étudie le système institutionnel allemand, c'est la date de création du Ministère de l'Environnement. Le BDU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) ou Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature et de la Sécurité, a été en effet créé uniquement en 1986, soit près de quinze ans après ses homologues français et anglais. Cela n'empêche par le Ministère Allemand de jouer un rôle assez similaire en matière de négociations internationales.

La création du Ministère Allemand de l'Environnement est vraisemblablement à relier directement avec la catastrophe nucléaire de Tchernobyl. C'est en effet un mois après l'accident que l'Allemagne, pays où la question nucléaire a toujours été très sensible, qu'est créé le BDU. Jusque-là, plusieurs Ministères se partageaient la gestion des questions environnementales, comme l'Agriculture ou la Santé, ce qui peut sembler paradoxal pour un pays généralement présenté comme un leader en matière de protection de l'environnement, et qui est l'un des premiers pays où un parti écologiste est créé. Signalons toutefois qu'au niveau des Länder, plusieurs portefeuilles ministériels comportant un fort volet environnemental pré-existaient au BDU. En matière de protection de l'environnement, la compétence est en effet partagée entre les Länder et l'Etat Fédéral. Et même si la compétence de négociations internationales relève pour l'essentiel du niveau fédéral, il n'est pas rare de voir des Ministres de l'Environnement régionaux participer au COP aux côtés du

BDU. Ceci est souvent fait autant pour les impliquer que dans le but d'assurer un équilibre tout à la fois régional et politique.

L'analyse du système de prise de décisions relatives aux politiques climatiques internationales montre qu'il existe de nombreuses similitudes avec la diplomatie Française. On retrouve notamment un clivage assez fort et des antagonismes persistants entre les acteurs « environnementaux » et les acteurs « économiques », autour de sujets comme la structure du système énergétique ou les émissions liées au secteur des transports (et en particulier les véhicules particuliers). Les acteurs non-gouvernementaux interrogés rapportent avec une régularité étonnante ces antagonismes, qui cependant conduisent moins qu'en France à un affaiblissement de la position dans les négociations. La spécificité du système énergétique Allemand, fondé, dans les années soixante-dix sur un développement non négligeable du nucléaire pour atténuer les effets du choc pétrolier, puis évoluant vers une sortie du nucléaire acté en 2000 et s'échelonnant jusqu'en 2020⁸ pose en effet de sérieux problèmes à l'Allemagne. Ce pays, qui est le premier émetteur de GES de l'UE a en effet toujours été à la pointe des engagements de réduction, avec par exemple l'engagement du Chancelier Köhl, qui lors de la première Conférence des Parties, en 1995 à Berlin annonce que l'Allemagne réduira de 25% ses émissions entre 1990 et 2005⁹.

Certaines initiatives au niveau national vont avoir un impact significatif sur la construction de la diplomatie climatique Allemande : dès la fin des années 1980, le travail réalisé par deux Commissions d'enquête parlementaires – les 11^e et 12^e Commissions¹⁰-(cf *infra*) va entraîner une dynamique pro-active en matière de Climat sous le gouvernement d'Helmut Köhl, avec la collaboration et soutien actif de M. Klaus Töpfer, alors à la tête du Ministère de l'Environnement.

Dés 1990, l'Allemagne va se distinguer sur la scène internationale, lors du G7. Suivant les recommandations du Rapport final de la Onzième Commission d'enquête *Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre* (1987-1990)¹¹, M. Helmut Kohl annonça lors de ce Sommet, que son pays réduirait de 25% les émissions de CO2 énergie entre 1987 et 2005.

Sur la scène onusienne, l'Allemagne accueillera en 1995 le siège permanent du Secrétariat de l'UNFCCC, à Bonn, et se proposera comme le pays hôte pour la Première Conférence des Parties (CdP1) qui sera organisée à Berlin. A cette occasion, le

⁸ Trittin Jurgen (2006), Histoire d'un succès, les énergies renouvelables, in *Ecologie et Politique* (2006), vol 33. Syllepse, Paris

⁹ Sprinz, Detlef (2001), Germany : European Leadership, Active Climate Policy and Wall-Fall Profirs, In Sprinz, Detlef (2001), *Climate Change After Marrakech : The Role of Europe in the Global Arena*, German Foreign Policy in Dialogue, Vol 2, n° 6, Deutsche-aussenpolitikTrier (Germany)

¹⁰ Notamment le rapport de la Onzième Commission d'enquête *Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre* (1987-1990).

¹¹ Voir *infra*. De même, dans son Rapport intermédiaire de 1989, intitulé *Protecting the Earth's Atmosphere, An international challenge*, p. 66 (version anglaise), la Commission d'enquête demande au gouvernement fédéral qu'il s'efforce de réduire ses émissions de GES, de manière à jouer un rôle de pionnier sur la scène internationale

gouvernement Kohl annoncera un nouvel engagement de réduction de 25% des émissions nationales de CO2 entre 1990 et 2005¹².

Ainsi, et cela rapproche aussi l'Allemagne du système anglo-saxon, la République Fédérale reste présentée comme un des moteurs de la négociation internationale sur le changement climatique. Pourtant, les acteurs Allemands interrogés sur ce point soulignent, quand on leur demande de comparer les systèmes institutionnels de prise de décision, le fort degré de dissensus qu'il existe entre les différentes administrations, et la prédominance d'un discours économique fort visant à réduire la portée des accords internationaux, surtout au moment de leur mise en œuvre au niveau national ou Européen. Le fait que l'Allemagne accueille, à Bonn, le secrétariat de la CCNUCC est aussi important dans ce processus. Le volontarisme allemand n'est en effet pas étranger au fait que les institutions onusienne s'installe à Bonn, et cela a aussi sans doute que renforcé la position de leader de l'Allemagne.

Je connais mal le système Français, mais quand on compare le système
Anglais et le système Allemand, on se rend compte que le gouvernement Anglais est
plus efficace, notamment dans la négociation sur les marché de quotas. Ils ont été
plus proches de leurs industriels et plus proactifs.

Entretien avec un acteur économique Allemand, Automne 2007

Comme nous l'avons dit, la structure du système énergétique et industriel allemand en fait un des pays les plus émetteurs de l'UE, mais aussi celui qui a l'un des objectifs les plus ambitieux au sein de la bulle européenne¹³. Les mesures à mettre en œuvre pour le respect de ces engagements apparaissent donc comme politiquement coûteuses à bon nombre d'acteurs, ce qui a pour effet de peser sur certaines négociations, notamment au niveau communautaire. Cela exacerbe les tensions entre les administrations économiques et environnementales, qui peinent à trouver des positions communes. Les acteurs économiques Allemands mettent en évidence une réelle évolution dans le leadership de la diplomatie allemande. Si c'est bien le BMU et les administrations environnementales qui ont pour fonction de coordonner la définition de la position allemande, la faiblesse institutionnelle du Ministère (liée en partie à la faiblesse des moyens humains et financiers) est compensée par la présence de fortes personnalités à la tête du Ministère.

¹² Avant cela, ce même gouvernement négocia avec l'industrie allemande un accord volontaire de -20% du CO2 énergie entre 1990-2005.

¹³ L'Allemagne a un objectif de réduction de 21% de ses émissions sur la période 2008-2012 par rapport au niveau de 1990. Seul le Luxembourg a un objectif plus ambitieux, tandis que le Royaume-Uni à un objectif de -12,5% et la France un objectif de stabilisation. Cela est essentiellement dû au niveau des émissions Allemandes mais aussi à une volonté politique forte exprimée pendant les négociations.

Une des particularités du système Allemand réside dans la forte présence de l'Agence de Coopération et de Développement dans la négociation. La GTZ, qui est une agence privée de coopération, relativement proche du Ministère de la Coopération Economique et du Développement (BMZ), est en effet très présente dans la délégation Allemande. Elle est extrêmement active sur les questions Nord/Sud, et en particulier l'adaptation et les mécanismes de projet. Son statut de groupe privé, mais qui travaille de manière rapprochée avec des institutions (BMZ, Union Européenne, Agences Onusiennes) intéresse de près les acteurs non-gouvernementaux que sont les entreprises et les ONG environnementales.

Au final, la situation Allemande est intéressante à plusieurs égards. D'abord parce qu'il semble que le système institutionnel soit aussi clivé que le système Français, notamment autour d'antagonismes marqués entre les sphères économique et environnementale. Cependant, l'existence de ces clivages ne met pas en cause une efficacité assez importante dans la diplomatie, notamment assurée par les agents des administrations environnementales, et menée par une forte volonté politique d'afficher un leadership dans les négociations internationales.

Systeme institutionnel Anglais

Le système institutionnel Britannique est lui aussi largement structuré autour du Ministère de l'Environnement, le DEFRA. Ce dernier, qui couvre aussi les affaires rurales et agricoles, a été créé en 2001, avec le regroupement du Ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions, et du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. L'administration environnementale existe quant à elle sous la forme d'un Secrétariat d'Etat à l'Environnement depuis 1972, et d'un Ministère de l'Environnement depuis 1997.

En matière de diplomatie et notamment de diplomatie environnementale, c'est comme en France, cette administration qui a la responsabilité des négociations sur le changement climatique. Les entretiens que nous avons menés avec les acteurs non-gouvernementaux, mais aussi avec quelques acteurs des administrations concernées confirment cela, et soulignent une emprise du Ministère de l'Ecologie peut être plus grande encore que sur le continent. Ainsi, tous ou presque s'accordent pour dire que le rôle de coordination joué par le DEFRA s'est renforcé à partir du moment où Tony Blair, alors Premier Ministre, a inscrit le changement climatique sur la liste des priorités de son agenda international. Le Royaume-Uni est par beaucoup d'acteurs considéré comme étant souvent « à la pointe » de la lutte contre le réchauffement, notamment en ce qui concerne les négociations internationales et Européennes. Le travail effectué à la fin des années quatre-

vingt-dix autour de la fiscalité et de la *Climate Change Levy*, ou encore du système national d'échange de quotas, illustre d'ailleurs cette volonté de peser sur les débats internationaux. Cependant, c'est autour de 2003/2004 que la question climatique prend une importance nouvelle, au moment où le Foreign and Commonwealth Office (FCO), l'équivalent de notre Ministère des Affaires Etrangères classe le changement climatique parmi les huit priorités de l'agenda diplomatique Britannique. Jack Straw, Ministre des Affaires Etrangères entame une réforme de la diplomatie Britannique qui est présentée, en décembre 2003 sous la forme d'un « White Paper¹⁴ », et qui contribue à consacrer la question climatique comme question diplomatique essentielle¹⁵. Peu de temps après, c'est au tour de Tony Blair de faire des questions climatiques un point essentiel de son agenda, en préparation de la présidence Anglaise de G8 et de l'UE, qui se superposent en 2005¹⁶.

D'un point de vue institutionnel, cette évolution va quelque peu changer la donne pour les acteurs non-gouvernementaux. Ici encore deux sphères se superposent, l'une technique, l'autre politique. En matière de négociations internationales, mais aussi de discussions communautaires, le DEFRA assure l'essentiel des négociations techniques, les autres Ministères, que ce soit le *Department of Trade and Industry* (DTI) le *Foreign and Commonwealth Office* (FCO) ou encore le « *Treasury* » n'ayant qu'un rôle d'appui sur un certain nombre de dossiers¹⁷. Les entretiens réalisés avec les ONG environnementales soulignent d'ailleurs que Margaret Beckett, Ministre de l'Environnement de Tony Blair de 2001 à 2006, a beaucoup investi le champ diplomatique, délaissant quelque peu les questions nationales, sur lesquelles son Ministère avait moins de prise¹⁸.

Que ce soit au niveau des discussions sur les politiques publiques nationales ou communautaires, ou à celui des négociations Européennes et internationales, le DEFRA s'est vu confier par le Premier Ministre une mission de coordination qui fait de lui l'acteur central du processus de prise de décision pour les questions techniques. Les fonctionnaires des autres Ministères que nous avons rencontrés reconnaissent d'ailleurs qu'il existe en Grande-Bretagne une réelle volonté politique, contrairement en France et en Allemagne, de coordination entre les différents Ministères. Cela se traduit donc par un réel leadership accordé au DEFRA, en tout cas sur le principe, avec en contrepartie l'obligation pour ce Ministère d'organiser et d'institutionnaliser le dialogue avec les autres Ministères. Des structures interministérielles sont ainsi mises sur pied, par exemple dans le cadre des discussions sur les mécanismes de flexibilité, avec l'Emission Trading Group¹⁹ et le Climate

¹⁴ FCO (2003) Active Diplomacy For A changing World, the UK's International Priorities, White Paper, www.fco.gov.uk

¹⁵ Lane, Ann (2007) 'Modernising the management of British diplomacy: towards a Foreign Office policy on policy-making?', Cambridge Review of International Affairs, 20:1, 179 - 193

¹⁶ Toute l'année pour le G8, 2^e semestre de 2005 pour l'UE.

¹⁷ Allen, David. (2004) The Europeanization of the Foreign and Commonwealth Office. In University of Sheffield, Department of Politics > ESRC/UACES Series of Seminars on EBPP > 2004-01-16 Seminar on EBPP, pages 32, Sheffield, UK.

¹⁸ Voir infra, rapport sur les ONG environnementales, p. 48

¹⁹ Pour plus d'informations, voir <http://www.uketg.com/>

Change Project Office²⁰. L'exemple de ces deux organismes est intéressant, dans la mesure où il illustre bien la volonté de coordination entre les différentes administrations et la recherche d'efficacité impulsée par le politique et sur laquelle repose le système institutionnel Britannique.

Ces deux entités, fondées conjointement par le DEFRA et le DTI ont notamment pour mission de faciliter le dialogue avec les acteurs corporatistes autour des mécanismes de flexibilité. De manière schématique, on peut dire qu'en ce qui concerne la mise en œuvre et la négociation de deux politiques publiques internationales, avec d'une part l'instauration d'un marché de quotas de CO2 et d'autre part le développement des mécanismes de projets (MOC et MDP), ce mode opératoire, permet au gouvernement anglais d'afficher une cohérence forte puisque les positions prises reflètent la recherche du consensus, notamment au sein de ces forums.

Notons enfin que comme en France, et en Allemagne les administrations du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération jouent un rôle important sur certains sujets comme l'adaptation ou les mécanismes de flexibilité du Protocole.

En ce qui concerne la dimension « politique » des négociations, la sphère décisionnelle est relativement plus complexe. La Grande-Bretagne est, avec l'Allemagne, l'un des principaux pays dans lesquels le chef du gouvernement (ici le Premier Ministre) a repris l'initiative, et s'est affiché clairement comme un acteur incontournable de la diplomatie climatique. Sur la période qui nous intéresse, il est vrai que le DEFRA assure toujours l'essentiel de la représentation diplomatique, puisque c'est bien sur le Ministre de l'Environnement qui dirige la délégation politique lors des COP. Néanmoins, quand Tony Blair fait du climat l'un des deux sujets majeurs du G8 de Gleneagles en 2005, il déplace de fait le centre du processus de prise de décision de l'administration environnementale vers le n°10 *Downing Street*. De plus, le processus de négociations du G8 est traditionnellement géré conjointement par l'exécutif, les Ministères économiques et le Ministère des Affaires Etrangères, ce qui complexifie donc un peu plus le processus décisionnel, même si les négociations de type G8 sont peu techniques, et peuvent se satisfaire de l'expertise développée par ces structures. Cela ouvre néanmoins des perspectives intéressantes pour les acteurs non-gouvernementaux, et en particulier pour les acteurs corporatistes, qui disposent de réseaux de lobbying vraisemblablement plus efficaces auprès de ces Ministères-là.

²⁰ Pour plus d'informations, voir <http://www.dti.gov.uk/sectors/ccpo/index.html>

Evolution du rôle des différentes administrations dans la diplomatie climatique

Au-delà du rôle joué par les administrations environnementales dans le processus, que nous venons d'étudier plus en profondeur dans la mesure où c'est principalement à ce niveau que se cristallisent les décisions en matière de diplomatie climatique, il est nécessaire de revenir rapidement sur le rôle de ceux qui, parmi les acteurs concernés, ont traditionnellement eu comme rôle de gérer les rapports des Etats avec l'étranger : les Ministères des Affaires Etrangères et de la Coopération, ainsi que les Ministères de l'Economie et des Finances. Cela illustre une évolution que l'on sent sur la fin de la période d'étude, et marque un resserrement de la diplomatie climatique autour des grands enjeux de politiques internationales.

Évolution du rôle du Ministère du Développement et/ou de la Coopération :

Ce Ministère fut impliqué dans les trois pays assez tôt dans la diplomatie climatique. Il fut investi du dossier pour suivre les négociations internationales sur le Climat, via les mécanismes financiers de la Convention et plus tard, le mécanisme pour un développement propre (MDP) du Protocole de Kyoto. Initialement, les services du Ministère de ces trois pays, avaient pour mission de s'occuper de l'agenda relatif aux contributions volontaires des pays industrialisés en faveur des Pays en Développement (PED). A partir de cette base, le rôle de ces Ministères et des agences qui lui sont rattachées n'a cessé d'évoluer. Leur importance ne cessera d'augmenter, du fait de l'importance croissante des questions Nord/Sud au sein même de ce processus multilatéral. Cette tendance vers toujours plus d'implication est due aux suites données au Protocole de Kyoto (création de Fonds additionnels²¹ dans les Accords de Marrakech en 2001), mais est aussi motivée par les impératifs géopolitiques à mieux intégrer dans la dynamique climatique les questions de « Développement Durable » et d'adaptation au réchauffement planétaire, suite aux Conférences de New Delhi (2002)²² et de Buenos Aires (2004)²³.

En Allemagne, l'implication de cet acteur est réelle, via notamment les différentes lignes de financements de ce Département dans un grand nombre de programmes promouvant le dialogue Nord/Sud. On note cependant parmi les représentants de ce

²¹Trois Fonds supplémentaires furent créés à Marrakech (2001) : le Fonds Spécial pour les changements climatiques, le Fonds des Pays les Moins Avancés (PMA) sous l'égide de la Convention (décision 7/CP.7), et le Fonds d'adaptation sous l'égide du Protocole de Kyoto (décision 10/CP.7).

²² Voir la déclaration ministérielle finale de la 8^e CdP (2002), intitulée *The Delhi Ministerial Declaration on Climate Change and Sustainable Development*, qui reconnaît le lien sous-jacent entre les questions de développement durable et celles de la lutte contre le Changement climatique. Voir http://unfccc.int/cop8/latest/1_cpl6rev1.pdf

²³ On pense notamment au rôle joué par la Présidence Argentine lors de la Dixième CdP de Buenos Aires (2004) afin d'imposer les questions d'adaptation aux impacts du Changement climatique à l'Agenda onusien, qui aura pour conséquence l'adoption du Programme de travail quinquennal sur l'adaptation. Voir Décision 1/CP.10, http://unfccc.int/adaptation/methodologies_for/vulnerability_and_adaptation/items/3466.php

département, certaines réticences vis-à-vis d'un des mécanismes de flexibilité, le Mécanisme pour un développement propre (MDP). Dans les entretiens que nous avons réalisés avec les acteurs allemands, une critique régulière revient : l'implication de cette Administration manque de visibilité, de stratégie long terme dans leurs politiques de coopération/développement.

Au Royaume-Uni, initialement, le mandat donné au représentant du Secrétariat d'Etat au développement, *DFID*, était plutôt minimaliste. Ce dernier n'avait pas de réel mandat, sauf celui de suivre les dépenses découlant des négociations (celles des mécanismes financiers de la Convention, puis, plus tard, celles des différents Fonds émergents). Mais après 2001 (Marrakech, CdP7)- 2002 (New Delhi, CdP8), on note une évolution importante. Avec l'apparition dans le processus de l'UNFCCC d'un lien de plus en plus évident entre développement et climat, le représentant du *DFID* s'est vu donner un mandat bien plus complexe, avec la nécessité de traduire ledit lien dans les décisions onusiennes. Aujourd'hui, on s'oriente vers une plus grande application du principe d'intégration des questions « climat » dans les politiques de développement. Celle-ci s'illustre bien dans le récent Livre Blanc du *DFID* adopté en juillet 2006, « *Eliminating world poverty: making governance work for the poor* »²⁴. Ce Livre Blanc est la feuille de route du gouvernement Anglais sur la manière dont il entend réduire la pauvreté dans les cinq ans à venir, conformément à ses engagements récents (Millenium goals, Climat, G8, etc.)

Evolution du rôle du Ministère des Affaires Etrangères :

Le rôle du Ministère des Affaires Etrangères dans ces trois pays fut initialement minime concernant l'UNFCCC. Mais on assistera à un bond quantitatif et qualitatif en terme d'implication de ce Ministère dans les trois pays, dès 2004, lors de la préparation du G8 de 2005, puisque c'est le Ministère qui est chargé de préparer le Sommet, via la formation des Sherpas, en étroite collaboration avec le chef de gouvernement.

En Allemagne, le rôle du Ministère des Affaires Etrangères apparaît minimal au début. Celui-ci n'a pour fonction que de s'assurer du bon fonctionnement des relations diplomatiques de l'Allemagne avec l'étranger. Toutefois, selon les entretiens et les témoignages recueillis, l'administration du MAE Allemand a toujours envoyé un de ses représentants au sein de la délégation, afin de se tenir au courant de l'évolution du processus de l'UNFCCC, sans qu'il apparaisse que cet acteur soit déterminant.

Au Royaume-Uni le rôle du *Foreign Office* a connu une légère évolution : de quasi inexistant à plutôt actif avec la dynamique présidence Britannique pour le G8. Dès le début, la direction des *Global Affairs*, a eu pour mission de suivre les négociations, sans, encore

²⁴<http://www.dfid.gov.uk/wp2006/default.asp>

une fois, intervenir dans le processus décisionnel. Très récemment (fin 2005-début 2006), on assiste à une nouvelle évolution du rôle de ce Ministère, qui est l'expression de la volonté politique du Premier Ministre anglais de continuer à jouer un rôle de leader sur la scène internationale. Lors du remaniement ministériel de mai 2006, avec le transfert effectué de l'ex-Ministère de l'Environnement, *DEFRA*, au poste de Ministre des Affaires Etrangères (Mme Beckett), ainsi que la nomination d'un « ambassadeur » du changement climatique, John Ashton sont révélateurs de cette tendance. Cela s'est traduit aussi par une intervention croissante du *Foreign Office* dans le domaine, et on a vu, toujours sur la fin de la période d'étude, et en particulier au moment du G8, les ambassades Européennes entrer en contact avec l'ensemble des acteurs non-gouvernementaux (ONG et acteurs corporatistes), pour « prendre la température ». Cela illustre sans nul doute un resserrement de la diplomatie qui devient, à la fin de la période d'étude, et cette tendance ira en se renforçant en 2006 et 2007, un des sujets majeurs de l'agenda international.

En France, l'administration des Affaires Etrangères reste par contre très clairement à la traîne. Même la nomination d'un Ambassadeur à l'Environnement, rattaché au Quai d'Orsay n'a pas d'influence réelle sur le processus décisionnel, qui reste centré sur le Ministère de l'Environnement. Ce point mériterait cependant une réflexion plus approfondie, dans la mesure où certains acteurs gouvernementaux estiment au contraire que le Ministère des Affaires Etrangères joue un rôle important dans les arbitrages finaux. Ce n'est pas ce que ressentent les acteurs non gouvernementaux interrogés, ce qui pose une question intéressante, celle de la compréhension par les acteurs périphériques du fonctionnement du processus de prise de décision.

Rôles des autres Ministères, comme ceux de l'Industrie, de l'Economie, et des Finances :

Ce Ministère a traditionnellement une compétence qui se limite aux politiques nationales, par conséquent, ne devrait pas avoir d'influence notable sur l'échelon international. Cependant, on constate une évolution qualitative et quantitative de leur « sphère d'influence » sur la scène internationale, compte tenu de l'impact grandissant des décisions internationales sur la politique climatique Européenne et nationale et sur ses volets économiques, industriels et fiscaux. Il n'en reste pas moins que ce Ministère n'aura pas la même influence d'un pays à l'autre, compte tenu de la différence de leurs portefeuilles d'un pays à l'autre.

Au Royaume-Uni, le Ministère du Trésor, avec combinaison du Ministère du Commerce et de l'Industrie (*DTI*) a le leadership sur les politiques climatiques nationales, qui tendent à avoir de plus en plus une portée européenne et donc qui se répercutent à l'international (via d'abord la mise en œuvre de certains mécanismes de flexibilité - dont

notamment sa déclinaison européenne, le Marché européen de quotas (PNAQ). C'est aussi le cas, plus récemment, via la réforme du plan Britannique sur le changement climatique, volet International - Europe (défi du post-2012) - qui nécessite la participation d'une pluralité de Ministères, via l'adoption de mesures multisectorielles qui connaîtront une application sur le territoire anglo-saxon). Cette dynamique tend de plus en plus importance à donner à ces deux Ministères, et ainsi, à les impliquer sur les questions internationales.

En Allemagne, on remarque une forte réticence du Ministère de l'Industrie et de l'Energie (noyauté par l'industrie du charbon et des constructeurs automobiles, pour ne mentionner que les principaux). Les acteurs non-gouvernementaux, notamment les ONG, mais aussi quelques acteurs économiques expliquent qu'ils constatent dans cette administration un fort potentiel de blocage jusqu'à maintenant. C'est notamment le cas au niveau Européen, comme le montre l'élaboration des deux PNAQ, décidés respectivement en 2005 & 2006, avec constat d'une sur-allocation flagrante de quotas et refus de la Commission Européenne en tant que « vérificateur » du respect de la cohérence des objectifs de réduction du PNAQ avec les obligations internationales liées à l'application du Protocole de Kyoto. En revanche, le Ministère du Trésor a été beaucoup plus intéressé à la question, voyant l'intérêt d'une politique climatique sur les ressources étatiques.

Conclusion

À l'issue de notre travail d'enquête, plusieurs éléments saillants ressortent quant à la structure du processus de prise de décision en matière de diplomatie climatique.

En premier lieu, il nous semble évident que la diplomatie climatique est avant tout une diplomatie environnementale, qui bouscule la gestion traditionnelle de la diplomatie. D'abord parce que la diplomatie climatique comporte deux volets, l'un technique, l'autre politique. Le premier mobilise directement les administrations environnementales, seules à même, en terme de moyens humains et de compétence, de traiter des questions où la maîtrise de l'expertise est essentielle. Le second fait appel aux canaux traditionnels de la diplomatie, est se fonde aussi bien sur la dimension technique que sur un volet symbolique qui demeure déterminant à la fois dans la négociation avec les autres Etats et pour l'acceptabilité sociale et économique des décisions, dont la mise en œuvre vient crédibiliser ou non les positions émises à l'international.

Ensuite parce que la question climatique est devenue, en l'espace d'une décennie une question essentielle de l'agenda international. Pour les pays de notre étude, il est évident que ce qui était une « simple » question de politique environnementale, gérée par les ministres de l'environnement est devenu un véritable enjeu touchant à la fois à l'économie et à la question de la sécurité (qu'il s'agisse d'approvisionnement énergétique, de migration, ou

d'exacerbation de tensions pré-existantes, notamment au Sud). La question climatique est donc devenue un enjeu politique majeur, que les décideurs politiques, pour des raisons contraintes (pressions exercées par l'opinion publique par exemple) comme choisies (intérêt stratégique de se positionner comme leader sur ce type de sujet, dans la poursuite d'intérêts matériels) ont largement investi.

Du fameux discours de Jacques Chirac à Johannesburg en 2002, à l'inscription comme priorité du G8 par Tony Blair en 2005, on voit poindre le retour d'une diplomatie plus traditionnelle qui (ré)investit les forums internationaux, en posant toutefois un problème nouveau au système de prise de décision en matière de politique étrangère. L'importance prise par le sujet, l'expertise développée depuis la création du GIEC, et le système de régulation tendent en effet à bannir des arènes de négociations les discours politiques qui n'entrent pas en résonance avec les politiques publiques mises en œuvre par ceux qui les préfèrent. En d'autres termes, pour être crédible, convaincant, bref pour avoir du pouvoir ou au moins de l'influence dans les négociations sur le changement climatique, il devient de plus en plus nécessaire de s'assurer d'une cohérence entre ses discours et ses actes. Cela n'est pas sans incidence sur le processus de prise de décision. En effet, même si l'on sent une « concurrence », ou du moins des rapports parfois tendus entre les administrations environnementales et ce fameux « premier cercle du milieu décisionnel central », la configuration actuelle du régime climatique rend indispensable une coopération étroite entre ces deux volets institutionnels de la diplomatie climatique.

En deuxième lieu, il semble que l'on puisse analyser en fonction de deux paramètres principaux les systèmes institutionnels étudiés. Le premier est relatif à la « tradition politico-administrative » des pays, le second touchant quant à lui à l'impulsion politique.

Sans avoir pu étudier en profondeur la structure du système diplomatique des trois pays, notre recherche montre cependant qu'il existe de réelles différences que l'on peut attribuer à des modes de gestion relativement différents des questions de politiques étrangères dans les différents pays. Au Royaume-Uni, on retrouve ce qu'une large majorité des acteurs rencontrés appellent une « culture anglo-saxonne du dialogue », qui associe mieux à la fois les différents acteurs administratifs impliqués dans la négociation et les acteurs non-gouvernementaux. Les processus décisionnels en France, comme en Allemagne sont quant à eux généralement présentés comme plus conflictuels et plus fermés, dans le sens où les positions des différentes administrations sont souvent antagonistes, principalement sur les sujets techniques et sur les sujets communautaires. Ainsi, l'ensemble des acteurs sondés souligne combien la diplomatie anglaise associe avec régularité les acteurs non-gouvernementaux lors des temps forts de la négociation internationale, que ce soit en amont, pendant ou en aval de ces phases.

Les industriels Anglais, par exemple, rencontrent presque tous les jours leur délégation pendant les COP. Il n'est pas rare non plus que lors des discussions à la Commission, ils se fassent accompagner par un ou deux représentants des industries concernées. En France, au mieux, nous avons droit à une réunion de préparation avant la COP, mais qui est plus un échange d'information qu'une vraie réunion de travail.

Entretien avec un acteur corporatiste français, Automne 2006

Notons quand même que malgré ces antagonismes, peut être parfois exagérés par les acteurs non-gouvernementaux, on retrouve une relative fluidité dans les processus de prise de décision au sein des grands forums internationaux (CCNUCC, G8, etc.), surtout sur

	France	Allemagne	Royaume-Uni
<i>Ouverture aux acteurs non-gouvernementaux</i>	Faible	Faible	Forte
<i>Niveau de conflit entre les différentes administrations</i>	Fort	Fort	Modéré
<i>Volonté politique d'apparaître comme Leader</i>	Faible	Forte	Forte

la période de référence de notre étude. Cela est lié, comme nous le disions en introduction, au fait que cette période d'étude est avant tout marquée par la fin d'un cycle majeur de

négociations internationales en 2001 à Marrakech, et l'ouverture d'un cycle de discussions sur la mise en place de politiques publiques communautaires d'importance.

D'autres différences dans la diplomatie climatique s'expliquent aussi par le choix effectué par le politique d'accorder plus ou moins d'importance à la question du changement climatique, et à la volonté des différents responsables politiques d'apparaître comme des leaders sur ces sujets. Ainsi, l'Allemagne fait preuve, toujours selon les acteurs rencontrés, d'une réelle volonté d'apparaître comme un acteur proactif dans les négociations, aussi bien au niveau de la chancellerie que du BMU. Jurgen Trittin, Ministre Vert de l'environnement de 1998 à 2005 est ainsi reconnu pour avoir été extrêmement actif dans les négociations autour de la CCNUCC, tout comme l'a été Margaret Beckett, qui a été à la tête du DEFRA de 2001 à 2006. En Angleterre, Tony Blair, à la fin de son mandat, s'est lui aussi emparé de ce sujet et en a fait un des axes fort de sa politique étrangère.

Le fait que Tony Blair inscrive à l'ordre du jour du G8 de Gleneagles en Juillet 2005 confirme ce que nous disions plus haut sur les évolutions récentes de la diplomatie climatique. Si les questions environnementales ont fait l'objet, depuis une dizaine d'années, de discussions, et qu'une petite partie des déclarations finales leur était consacrée, Tony Blair a réellement innové en faisant de la problématique climatique une question centrale, à côté des problèmes de développement de l'Afrique. Cela témoigne d'un réel glissement de la sphère décisionnelle, non pas que les arènes onusiennes ne demeurent pas le centre névralgique de la diplomatie, mais parce que cela tend à impliquer plus en avant d'autres

acteurs de « haut niveau » que les administrations environnementales. Ainsi, les chefs d'Etats et/ou de gouvernement, les responsables des Affaires Etrangères, mais aussi (et surtout) les administrations économiques, relativement peu présentes à ce niveau, alors même que leur rôle est déterminant dans la mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre les changements climatiques, sont très présents dans les négociations de type G8. Cette tendance à mieux associer les administrations économiques est d'ailleurs confirmée aujourd'hui par l'invitation faite par le pays hôte de la Troisième COP/MOP, l'Indonésie, en accord avec le Secrétariat de la Convention, à des ministres de finances des principales régions du globe à venir participer aux discussions qui se tiendront à Bali en décembre 2007.

Une autre question importante doit ici être abordée : c'est celle de la place de l'exécutif, et de son rôle dans la construction d'une diplomatie climatique cohérente. Si le point commun entre les trois pays est que le chef du gouvernement est bien le lieu de pouvoir, celui qui détient le pouvoir de décision finale, on observe qu'en Allemagne et au Royaume-Uni, c'est le Chancelier et le Premier Ministre respectivement qui jouent un rôle clé, alors qu'en France, cette responsabilité oscille entre le Président de la République (et ses conseillers) et le Premier Ministre (et ses conseillers) selon les thèmes internationaux abordés.

Au Royaume-Uni, le Premier Ministre Tony Blair a choisi de s'impliquer personnellement dans le processus international et national du changement climatique. Par conséquent, c'est lui-même qui prendra les décisions qui auront une portée internationale, qui auront une influence sur le moyen/long terme au nom du Royaume-Uni. Pour ce faire, il s'est entouré d'experts et de conseillers techniques, triés sur le volet et organisés en petit comité (personnes qui sont souvent externes à la sphère « officielle » de son Cabinet). Selon la plupart des observateurs non-gouvernementaux – Think tanks inclus, ce type de décision se prend « derrière les rideaux » (*behind the curtains*) sans forcément que les parties prenantes soient directement associées ou consultées. Mais cela a aussi pour effet de rationaliser le processus de prise de décision. Les acteurs des administrations Britanniques nous ont ainsi plusieurs fois rappelé que le Premier Ministre avait très clairement établi que pour que la diplomatie climatique Britannique soit efficace, le DEFRA avait la responsabilité de coordonner l'action du gouvernement, en lien étroit avec le n°10 *Downing Street*, pour que le gouvernement s'exprime d'une seule voie, et que les tensions internes ne soient pas affichées dans les négociations internationales.

Acteurs étatiques et non étatiques dans la politique climatique

*Une analyse comparée des acteurs et des expertises multiples dans les
processus décisionnels de la diplomatie climatique en France, en
Grande-Bretagne et en Allemagne*

Conclusion Générale

Marie Christine Kessler
Benoit Faraco
Raphaëlle Gauthier
Emmanuelle Mühlhöver

RAPPORT FINAL
JANVIER 2008
*Programme Gestion et Impact
du Changement Climatique*
CONVENTION 0410C0031
ADEME / CNRS, CERSA

L'objectif de cette recherche était de comparer les diplomaties conduites en matière climatique par trois pays : France, Grande-Bretagne, République fédérale d'Allemagne. Ceci impliquait d'analyser leur mode d'élaboration et leur contenu et d'en chercher les points communs et les différences. L'idée d'évaluation est sous jacente : l'une de ces politiques pourrait elle se révéler « meilleure » que les autres ? Le regard que nous jetons sur l'analyse des politiques climatiques internationales est que, compte-tenu de la complexité du sujet, mais aussi de l'eupéanisation de la diplomatie sur ce sujet, la qualité de ces politiques est fonction à la fois de leur contenu, mais aussi (et surtout ?) des processus qui les structurent, et dans lesquels les acteurs non gouvernementaux jouent un rôle fort. Le fait que l'Union Européenne négocie « d'une seule voix » dans les principales arènes internationales conduit à une uniformisation grandissante du contenu de la politique étrangère en matière de lutte contre le changement climatique. Et même si, quand on regarde dans le détail, l'analyse fait ressurgir le besoin d'intégrer les paramètres traditionnels de l'expression des intérêts nationaux, il est donc nécessaire de s'intéresser plus précisément aux processus qui conduisent à la prise de décision qu'à la substance même des politiques, en grande partie uniforme pour les pays de notre étude.

Le paradigme des « politiques publiques » de ce fait semble s'imposer pour servir de support à l'enquête. Il est particulièrement bien adapté aux études décisionnelles, permettant de mettre en lumière l'émergence des problèmes publics, la façon dont ils sont traités, les acteurs impliqués, leurs valeurs et leurs enjeux, les outils utilisés. L'évaluation est par ailleurs une des clefs de l'analyse des politiques publiques. L'hypothèse de base étant qu'il existe des relations de cause à effet entre les actions déployées et les « outputs » qui en découlent. Pour ce faire, il faut mettre en relation les processus décisionnels et les résultats obtenus. On pose donc comme postulat que la politique étrangère constitue une politique publique dont font partie les questions environnementales et plus particulièrement climatiques.

Traditionnellement, de nombreux théoriciens des relations internationales refusent de considérer que la politique étrangère soit une politique publique comme les autres. Ils mettent l'accent sur l'aspect supra national et international de la diplomatie dont l'essence repose dans des discussions et négociations au sein d'un système international dans lequel les politiques étrangères nationales ont peu de place et de poids. La déclaration de l'éminent Alexander Wendt qui s'appuyait sur le non moins éminent Waltz, citée dans le *Hand Book of International Relations* est significative à cet égard: "like Waltz, I am interested in international politics, not foreign policy: « theories of international politics are distinguished from those that have their object explaining the behavior of individual states or "theories of foreign policy".

De nombreux éléments fournis par l'enquête concordent avec ce point de vue. Les notions d' « état nation », de territoire national semblent s'estomper dans les configurations internationales étudiées. Les états n'apparaissent plus que comme des acteurs parmi d'autres dans les négociations. Les enjeux ne sont pas nationaux mais mondiaux, voir totalement transnationaux. Les lieux de décisions sont extra territoriaux. Dans la chaîne de décisions qui constitue une politique, les états, s'ils restent centraux ne sont pas les moteurs les plus performants. Susan STRANGE, bien connue pour ses travaux sur l'économie politique internationale parlait du développement d'une diplomatie tri dimensionnelle où se rejoignaient et s'opposaient Etats, ONG, acteurs économiques dans un nouvel environnement international émergent. Ici nous rencontrons de nouveaux acteurs : les experts. Leurs enjeux, leurs réseaux de relations, leurs rivalités et collaborations, sont au centre des analyses. La diplomatie devient quadri dimensionnelle

L'histoire de la mise sur agenda du problème du réchauffement climatique est particulièrement significative à cet égard. La prise de conscience initiale a été d'origine scientifique et internationale. C'est sous l'égide de l'organisation météorologique mondiale (WMO) que s'est tenue en 1979 une première conférence internationale sur le climat ; en 1988, la WMO et le programme des Nations Unies pour l'environnement décident la création de l'instance mondiale d'expertise que sera le GIEC (IPCC). C'est le premier rapport du GIEC qui a entraîné la convocation par l'assemblée générale des Nations Unies de la conférence de RIO, en 1992. C'est lui qui est à l'origine de la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992. Depuis lors l'agenda diplomatique climatique est ponctué par les rapports du GIEC. Il existe une coïncidence temporelle systématique entre les dates de publication des trois rapports du GIEC et la progression de la lutte internationale contre le réchauffement climatique. Le deuxième et le troisième rapport du GIEC, parus respectivement en 1995 et 2001, ont rendu impossible la remise en cause du constat scientifique du réchauffement climatique et du régime dessiné par le protocole de Kyoto. Les modèles prospectifs, les interprétations du GIEC sont venues construire un référentiel qui sert de base à la mise au point d'instruments et de solutions visant à lutter contre un réchauffement climatique tenu pour acquis. Ce rôle primordial du GIEC a été symboliquement reconnu par le jury de Stockholm qui en 2007 a attribué le prix Nobel de la Paix au GIEC, concurremment avec le vice-président AL GORE.

C'est dans le cadre du système international que les conclusions du GIEC ont pris une forme opérationnelle. Une institutionnalisation d'un régime de prévention et de contrôle multilatéral s'est peu à peu mise en place. La convention cadre des Nations Unies, adoptée au sommet de la terre à RIO en 1992 a engagé la communauté internationale dans la lutte contre l'effet de serre, liée aux activités humaines. La conférence des Parties, organe suprême de cette convention destiné à en favoriser l'application, a structuré progressivement

le système. Le protocole de Kyoto, adopté en 1997, impose aux pays industrialisés des objectifs contraignants de limitation de leurs émissions de gaz à effet de serre. Des négociations se déroulent régulièrement dans ce cadre et complètent lentement les résolutions de base.

Les ONG servent de boîte de résonance aux conclusions du GIEC. Elles ont su nourrir leur action de ce savoir et le porter à la connaissance des opinions publiques et des décideurs.

Dans la préparation et la négociation de la conférence de RIO, les ONG ont joué un rôle autonome par rapport aux acteurs politiques traditionnels et sont devenues des partenaires incontournables. Les trois ENGOS, pivots de ces opérations sont elles-mêmes mondiales (WWF, Green Peace et). Elles se sont même regroupées avec d'autres ONG au sein du « CAN international » dès 1989. Le CAN international a depuis lors toujours suivi les négociations climatiques internationales et s'impose par son savoir et la continuité de sa présence dans les négociations. En période de négociations, les responsables des trois ENGOS mondiales, réunies dans le cadre du CAN, prennent de facto le leadership directionnel.

Les groupes industriels concernés par les répercussions des mesures destinées à prévenir le changement climatique sont aussi des acteurs à dimension mondiale : ils font souvent partie des multinationales. et jouent peu dans l'arène des territoires nationaux. Leurs interventions au niveau des négociations autour du protocole de Kyoto se font moins insistantes et se dirigent vers l'échelon communautaire.

Les interviews ont montré que les groupes industriels, liés aux trois pays étudiés, concentraient leurs pressions au niveau des instances de l'Union européenne. En effet l'Union européenne est un acteur décisif dans les politiques de lutte contre le réchauffement climatique. Ceci de plusieurs façons.

En premier lieu, l'Union européenne dispose d'une compétence communautaire en matière d'environnement ; dans les négociations internationales l'Union négocie d'une seule voix. Dans les faits ceci donne un pouvoir important à la Commission et au pays qui préside l'Union. Ils font face non seulement aux instances liées à l'ONU mais aussi aux pays extérieurs à l'Union. Ces dispositions limitent inévitablement le poids de chacun des différents états et est devenu un paramètre incontournable dans les rapports qu'entretiennent les acteurs non gouvernementaux avec les décideurs politiques.

En second lieu, l'Union a adopté en 2000 - 2001 un programme européen sur le changement climatique et poursuit une réflexion prospective en la matière.

Enfin et surtout elle a mis et met en place des sous politiques publiques sectorielles destinées à donner des instruments à la lutte contre le réchauffement climatique. Des mesures sont mises en place par des directives dans les domaines des transports, de

l'énergie, de l'industrie. La réduction des gaz à effet de serre est un élément fondamental de l'action européenne. En vue de limiter progressivement ces émissions l'Union a organisé un système basé sur les règles du marché, l'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ainsi que des règles spécifiques aux gaz à effet de serre fluorés.

L'UE est donc un opérateur de politique publique au même titre que les Etats membres, et cela s'avère réellement structurant pour la diplomatie climatique. Alors même que, dans la période de notre étude, une grande partie des négociations internationales portent sur la capacité du régime de Kyoto à remplir ses fonctions en matière de réduction des émissions de GES, l'Union Européenne, et en particulier la Commission se retrouve, comme les Etats, à la croisée entre deux politiques potentiellement contradictoires. D'un côté, on retrouve en effet, dans les arènes internationales, la promotion d'un discours fort et ambitieux, positionnant l'Union comme leader des négociations, tandis que de l'autre, pour asseoir sa crédibilité l'Union doit mettre en œuvre des politiques qui sont parfois en contradictions avec ses objectifs économiques. Du point de vue des acteurs non gouvernementaux, cela est vivement ressenti. Les ONG, soutiennent en effet un discours normatif basé sur l'éthique et la morale, tandis que les acteurs corporatiste, de leur côté, mettent l'accent sur les contradictions flagrantes entre ce discours et une réalité problématique quant aux intérêts économiques et commerciaux de l'UE et de ses Etats Membres.

Ainsi, ce leadership européen, très technicisé et ayant des répercussions immédiates sur les stratégies économiques et financières explique parfaitement la concentration du lobbying économique à l'échelon communautaire. Il est l'expression et le symbole d'une certaine déshérence de l'état traditionnel, maître de ses décisions.

Les Etats, les politiques nationales n'ont cependant pas disparu. Mais dans ce nouveau contexte mondial, et international les Etats doivent configurer autrement leurs modes d'action pour exister encore. L'étude de l'élaboration des politiques climatiques internationales peut servir de terrain d'observation des nouvelles formes de la diplomatie : la diplomatie en devenir apparaît plus complexe que l'ancienne dans la mesure où les paramètres sont infiniment plus nombreux et difficiles à dominer. Les défis sont nombreux mais les états gardent des espaces pour l'action.

Cette diplomatie se déroule dans les enceintes internationales où les états se trouvent confrontés entre eux mais où ils doivent maîtriser également les interventions des autres partenaires qui ont fait l'objet de cette étude.(ONG, Entreprises...). Mais ce sont les états qui sont les pivots officiels des processus de négociation même si les ONG ont acquis un droit à la parole dans le cadre des actions onusiennes.

Les états doivent négocier comme cela a toujours été le cas dans les relations internationales mais les conditions de la négociation ont changé. Elles se situent dans des lieux et à des niveaux multiples, obéissent à des procédures différentes : dans les processus de l'UNFCCC, dans la dynamique de l'Union Européenne, (au sein de la direction générale environnement de la commission et des conseils européens des ministres de l'environnement), au G8 qui depuis juillet 2005 s'est saisi de ces questions. On sait qu'il a adopté un plan d'action, institué le dialogue de Gleanagle et donné un rôle en la matière à d'autres acteurs intergouvernementaux (Agence internationale de l'énergie, Banque mondiale). Autant d'instances au sein desquelles il faut présenter une position nationale, la préparer et la défendre en trouvant des appuis dans les autres délégations et en utilisant au mieux les normes de fonctionnement de l'institution internationale. De nouveaux problèmes diplomatiques découlent pour chaque état, de cette mise en commun de la diplomatie climatique. Leurs relations avec les pays en voie de développement et pays émergents s'en trouvent affectées. L'accès facile à l'énergie des pays du Sud étant une question essentielle pour leur développement, faut-il que ceux-ci intègrent les nouvelles normes respectueuses de l'environnement au risque de freiner leur développement ? Des mécanismes financiers ont été institués par la convention et son protocole en faveur des PED. Cette question, reprise au niveau de l'Union européenne surgit à présent dans toutes les politiques nationales de coopération au développement. La non-ratification du protocole de Kyoto par les Etats Unis pèse aussi sur les relations bilatérales des pays européens avec ceux ci.

Les états doivent parvenir à maîtriser les règles, procédures et valeurs constitutives d'un « régime » qu'ils n'ont que partiellement contribué à mettre au point mais qu'ils sont forcés d'accepter et d'adapter au fil des des jeux internationaux dans lesquels ils sont impliqués.

Les trois pays examinés ont voulu répondre à ces défis : ils se sont élaboré des diplomaties climatiques dans les années quatre vint dix. Comment y ont ils réussi ?

La méthode ici employée pour comparer et évaluer a été essentiellement « réputationnelle ». Ce sont les jugements des acteurs interviewés qui ont été répertoriés. Il y a évidemment un aspect subjectif dans les appréciations données. Par ailleurs, l'évaluation proposée concerne essentiellement la gouvernance, c'est-à-dire la façon dont les équipes nationales en charge de ce problème, ont su le gérer au mieux les intérêts spécifiques à leur territoire et ont assuré la présence de leur pays dans les enceintes européennes et internationales.

D'un point de vue théorique, notre travail questionne le rôle des états et la structure de la gouvernance internationale dans un univers complexe, où l'Etat est désacralisé par de nombreuses études de cas qui montrent que dans de nombreux domaines, les acteurs non

gouvernementaux opèrent un véritablement contournement des diplomaties traditionnelles. Dans le cadre de la diplomatie, nous avons montré que le jeu de ces derniers reste essentiellement centré autour des acteurs gouvernementaux. Mais l'apport essentiel, d'un point de vue théorique, de notre réflexion demeure l'impératif qu'il y a, pour le chercheur qui souhaite proposer une analyse vraisemblable des processus en œuvre, à se positionner à la croisée des chemins théoriques. Car on oppose sans doute trop systématiquement, surtout en relations internationales les fameux « 3 i » (intérêts, institutions, idées) qui renvoient, pris séparément à des courants de pensées parfois très antagonistes.

Les analyses néo-réalistes, fondées sur la prise en compte des jeux de pouvoirs et d'intérêts se voient ainsi trop souvent rapprocher de trop se concentrer sur les Etats, et de ramener l'ensemble des explications à une analyse coût avantage qui ne permet pas d'intégrer l'ensemble des processus institutionnels qui contribuent à la socialisation des acteurs. Les analyses constructivistes et institutionnalistes sont cependant limitée dans la mesure où elles ont souvent tendance à nier l'importance de l'expression des intérêts comme paramètre structurants des comportements des acteurs des relations internationales.

Il convient donc, et c'est ce que nous avons essayé de faire, « d'emprunter » aux différents courants de pensée des éléments et des schémas explicatifs qui permettent d'expliquer au mieux les phénomènes que nous avons observés. C'est pourquoi nous avons développé des choix méthodologiques qui nous situent à la croisée des chemins entre théorie des relations internationales et analyse des politiques publiques. Ce faisant, nous avons pu construire un cadre théorique fonctionnel, permettant de distinguer, selon les cas, les différentes variables (institutions, intérêts, idées) permettant d'expliquer le rôle et l'influence des acteurs non-gouvernementaux dans la diplomatie climatique.

La substance même des politiques nationales ne peut guère faire l'objet d'une évaluation dans la mesure où son contenu est totalement éclaté et diversifié. Il y a un accord global, mondial, sur les buts à atteindre à long terme et sur les valeurs universelles qu'il faut défendre. Il existe un référentiel général, tant moral que technique qu'il n'est plus guère possible de contester. Les travaux du GIEC, des organisations internationales, les différents protocoles internationaux issus des négociations, ont fabriqué un constat, des prévisions, des normes. Ce référentiel n'est mis que très marginalement en cause en Europe par des individus isolés ; on sait que même aux Etats Unis, le réchauffement climatique apparaît de plus en plus comme un problème public et mondial incontestable.

Ce sont à présent, les moyens de lutte contre le réchauffement climatique qui donnent lieu à des conflits d'intérêts et à des discussions. Ce sont les instruments utilisés et

utilisables pour conduire la politique climatique générale qui sont au centre des débats ainsi que la temporalité dans laquelle ils doivent s'inscrire.

Les questions abordées sont de plus en plus techniques et diversifiées. La régulation des activités émettrices de gaz à effet de serre, les moyens pour y parvenir, les mécanismes de contrôle, concernent les secteurs de l'énergie, de la chimie, des transports, du bâtiment, des assurances... Les instruments des politiques publiques deviennent à leur tour des enjeux politiques et donnent lieu à des sous politiques publiques. Pour mettre au point ses positions internationales, chaque pays doit opérer de sérieuses opérations de coordination et d'arbitrage entre des intérêts opposés que ce soient ceux des industriels entre eux ou plus globalement des industriels contre des ONG. On voit ici réapparaître la possibilité de réintroduire le paradigme néo-réaliste pourtant largement écorné par les développements précédents : en effet les intérêts des différents Etats ne sont pas identiques. Ils sont conditionnés par leur histoire, leur géographie, les politiques conduites au fil du passé sur leur territoire national ; ainsi le Nucléaire pour la France, les ressources énergétiques en charbon de l'Allemagne, des opinions nationales qui divergent fortement en matière écologique notamment entre la France et l'Allemagne, des partis écologistes forts ou inexistantes....

Les trois pays ont su réagir aux alertes internationales. Ils ont reconnu le réchauffement climatique comme problème public par des prises de positions officielles des responsables politiques et par la mise en place d'un appareil administratif destiné à prendre en charge la question. L'Allemagne s'est affichée comme l'une des premières puissances étatiques, préoccupée par les dysfonctionnements climatiques. Dès 1990, elle se signale au G7 : Helmut Kohl y annonce que son pays réduirait de 25 % ses émissions de CO2 entre 1990 et 2005. En 1990, le nouveau gouvernement de Tony Blair prend des engagements proches et s'engage activement dans les circuits diplomatiques concernés. Le réveil de la France se fait dans les mêmes temps, de façon moins spectaculaire.

Les structures politico-administratives prenant en charge ces questions sont très similaires dans ces trois pays : ils possèdent un ministère de l'environnement qui a la compétence de base ; le ministère des Finances est chargé de certains dossiers ; le chef d'état ou de gouvernement et leurs collaborateurs arbitrent et décident. Le ministère des Affaires étrangères n'a été impliqué réellement que plus tard dans les processus.

Les éléments importants pour obtenir des résultats dans les négociations ou décisions semblent être les suivants :

La présence à la tête du gouvernement et/ou du ministère de l'environnement d'un personnage politique ayant des convictions écologiques, une vision prospective, une volonté politique est capitale. Elle permet de prendre la mesure des problèmes climatiques et

d'imprimer une marque dans les décisions en cours. Les études réalisées et présentées dans ce rapport montrent que l'Allemagne s'est signalée de façon précoce et presque constante par son activisme, que la Grande-Bretagne a bénéficié des convictions de Tony Blair, que c'est à l'époque où Madame Voynet était aux Affaires que la France a été la plus visible dans les processus en cours.

La présence de représentants qualifiés des différents états au bon niveau et dans les bons rouages des instances d'expertise qui fabriquent le référentiel scientifique et politique orientant les discussions internationales est également fondamentale. A cet égard, l'on peut se référer aux tableaux comptabilisant la nationalité, la spécialité, la notoriété des représentants des trois pays étudiés au GIEC, la France semblant négliger l'aspect économique et humain des questions étudiées plus que ses voisins.

La prise en compte des opinions des ONG, des intérêts des entreprises par les administrations nationales en charge des dossiers semble également fondamentale pour leurs résultats et succès au niveau international. Au-delà des valeurs écologiques défendues par les ONG et des besoins stratégiques, économiques et financiers des entreprises, les problèmes en cause ont des dimensions techniques, technologiques et scientifiques telles que seuls les acteurs les plus directement impliqués dans l'action sont capables de les maîtriser. Leur capacité pour le faire s'est considérablement améliorée dans les toutes dernières années. Les acteurs non-gouvernementaux ont une capacité d'expertise sur laquelle Administrations et Politique doivent s'appuyer et intégrer à leurs dossiers. D'autant plus que dans les grandes négociations internationales, ils ont acquis un poids et peuvent se révéler des alliés non négligeables pour les Etats. La Grande Bretagne et l'Allemagne sont plus aptes semble-t-il à cette méthode de travail que la France. Celle-ci est dotée de « grands corps techniques ou administratifs » qui pensent maîtriser mieux les problèmes que les « groupes de pression » tenus à distance. Les ONG en France disent n'avoir eu accès aux ministères qu'à partir du passage de Madame Voynet. Le travail en commun avec les ministères est difficile. De même les entreprises françaises préfèrent aller défendre leur point de vue à Bruxelles qu'à Paris où la compréhension manque.

Les politiques nationales pour exister exigent une unité de représentation, une coordination des différents points de vue, faisant émerger une stratégie ayant une spécificité nationale. Ceci signifie qu'il existe un porte-parole reconnu, présentant une synthèse, assurant une cohérence entre des positions intérieures divergentes. La juxtaposition du ministère de l'environnement et du ministère des Affaires étrangères dans les négociations peut poser problème d'autant plus que l'Economie et les Finances ont également leur mot à dire. Souvent les interlocuteurs interrogés regrettent que l'ambassadeur, représentant le ministère des Affaires étrangères, n'ait pas une place mieux définie et une position plus forte dans la mesure où il a vocation administrative et institutionnelle naturelle à la coordination et

à la représentation officielle du Pays. La France semble moins bien armée en ce domaine que la Grande Bretagne qui est réputée pour son savoir faire diplomatique. Un des atouts de la diplomatie britannique est la cohérence et la fermeté des positions gouvernementales face aux diplomaties étrangères.

La France est apparue dans la période étudiée, moins bien armée que ses voisins pour affronter la gestion de la diplomatie climatique. Le constat repose sur quelques diagnostics convergents issus des interviews : elle est moins douée que les pays voisins pour intégrer efficacement des expertises extérieures à l'administration, désormais nécessaires pour se faire entendre dans les enceintes internationales. Elle est trop confiante dans son savoir technocratique et ses expertises internes dont celle du Corps des Mines. Elle n'utilise pas bien le savoir émanant de la recherche d'Etat notamment des laboratoires du CNRS qui pourrait être mieux assuré au GIEC.

Elle manque de ce fait de soutien dans les discussions internationales où toutes les alliances sont nécessaires pour faire progresser les dossiers : les divers groupes, ONG, lobbys frappent de préférence directement à d'autres portes, européennes ou internationales.

La France a souffert également des rivalités entre les responsables administratifs et politiques des dossiers : Economie et Finances, Environnement, Affaires Etrangères. Les représentations britanniques en ce domaine comme dans celui de la diplomatie en général, savent avoir un front uni et coordonné. Leur force de frappe en est améliorée. La France n'a pas eu de grand leader politique capable de transcender les divergences, d'impulser un mouvement homogène et valorisé parce que soutenue par la confiance d'ONG ou de partis politiques fortement engagés et représentatifs d'une opinion déterminée.

La conclusion nous ramène à une question fondamentale sur la nature de la gouvernance dans le monde contemporain. Une maîtrise de l'expertise par le politique est nécessaire à la démocratie (voir Callon Lascousmes – Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique). Les politiques publiques se décomposent toutes en sous politiques de plus en plus ponctuelles et spécialisées, qui maîtrisent des groupes de spécialistes. L'avantage penchera-t-il du côté de ceux qui détiennent le savoir technique et qui maîtrisent le détail ou du côté de celui qui sait avoir une vision globale, effectuer les transcodages nécessaires pour ramener les dossiers techniques à des alternatives politiques « compréhensibles ». C'est le pouvoir du politique, ou du Ministère qui a cela devrait donner plus de pouvoir à l'acteur qui est en position de synthèse et de coordination.

À partir de la Conférence de Kyoto, la négociation sur le changement climatique a pris un tournant technique. Cela a eu pour effet de renforcer la place des administrations environnementales dans le processus de prise de décision. Les services des Ministères de l'Environnement, maîtrisant mieux les enjeux techniques que leurs homologues des affaires étrangères, ont rapidement été rejoints par leurs collègues des ministères économiques, au centre du processus décisionnel. La diplomatie climatique a donc été longtemps dominée par les administrations environnementales, notamment au détriment, dans les trois pays étudiés, des administrations des Affaires Etrangères, qui ont pourtant la compétence de négociation des traités et accords internationaux.

Cependant, les années 2005 et 2006 ébauchent une nouvelle tendance. En effet, le politique semble reprendre en partie ses droits sur la négociation internationale. Alors qu'une phase de discussions techniques s'est terminée à Marrakech, et s'est ensuite concrétisée avec l'entrée en vigueur du Protocole en 2005, l'ouverture de discussions plus politiques semblent marquer le retour d'une cristallisation autour des décideurs, et non plus des experts, du processus décisionnel en matière de diplomatie climatique. Quand Tony Blair fait du Climat l'une des questions au sommet du G8 de Gleneagles, ou quand Nicolas Sarkozy, fraîchement élu Président de la République investit le sommet d'Heiligendamm sur le même sujet on peut penser que le politique tente de reprendre la main sur le processus. Ce dernier ne lui a pourtant jamais totalement échappé. En effet, que ce soit le Ministère des Affaires Etrangères ou le sommet de l'exécutif, le politique a joué un rôle important dans la phase finale d'arbitrage du processus décisionnel, intervenant régulièrement pour défendre sa conception de la politique climatique, souvent d'ailleurs pour défendre des intérêts économiques ou géostratégiques.

Cette évolution se renforcera sans aucun doute dans les années à venir, où le politique aura pour mission de « vendre » à l'opinion publique et aux parties prenantes un accord prolongeant le régime climatique. Les acteurs non-gouvernementaux, plus habitués à dialoguer avec les Ministères de l'Environnement, réputés plus « ouverts » auront-ils alors la capacité de faire évoluer leurs stratégies en fonction de cette nouvelle configuration ?