

**Cours « Droit, gouvernance et développement durable »,
organisé par les Facultés universitaires Saint-Louis (Bruxelles),
la Fondation Charles-Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme
et la Fondation pour les Générations futures**

La gouvernance internationale du développement durable : acteurs non-étatiques et changements climatiques

(Cours du 10/11/2004)

- Prière de ne pas citer ce texte -

Benjamin Denis

Université libre de Bruxelles

bdenis@ulb.ac.be

Introduction : environnement, politique internationale, et acteurs non-étatiques

Dans son introduction générale de la chaire *Droit, gouvernance et développement durable*, François Ost faisait état du décalage de plus en plus évident entre la mondialisation et les institutions politiques. La mondialisation charrie en effet toute une série de problématiques inédites qui ont notamment comme caractéristique de déborder les frontières stato-nationales et de nécessiter par conséquent des réponses reposant sur un certain degré de coopération entre Etats. Les grands défis de notre temps, qu'il s'agisse par exemple de la pandémie du Sida ou des questions liées au développement et à la pauvreté, apparaissent difficilement « traitables » par les institutions politiques classiques que sont les Etats-nations, ou les organisations intergouvernementales. Ce décalage, entre d'un côté les problèmes qui se posent à l'humanité et de l'autre les institutions politiques censées y répondre serait propice à l'apparition de nouvelles manières de produire l'action publique, de nouveaux modes de gouvernance.

L'environnement, autre préoccupation politique majeure de ces 20 dernières années, cadre difficilement avec le paradigme politique dominant, en particulier sur la scène internationale. Comment un éco-système fondamentalement unifié sur une base planétaire pourrait-il être géré par un système politique international dont la caractéristique première demeure l'éclatement en entités souveraines ? D'aucuns ont baptisé ce paradoxe la « tragédie des communs » (Le Prestre, 1997), c'est-à-dire : « la tension entre la conscience d'un devenir commun et la prédominance des considérations particulières » (Badie et Smouts, 1995). L'environnement serait donc emblématique de ces problématiques inédites rétives aux modes de fonctionnement traditionnels du système politique international.

Pourtant, malgré cette prémisse aux accents aporétiques, une analyse historique montre que depuis les années 1960-1970, la densité de la régulation internationale en matière d'environnement s'est accrue de manière considérable. On ne compte plus les traités

bilatéraux en matière d'environnement, et il existe un programme des Nations Unies spécifiquement chargé de ces questions (PNUE). Parallèlement, de nombreuses institutions internationales ont enrichi leurs missions d'objectifs environnementaux (voir par exemple la Banque Mondiale), et surtout quelques traités associent plus de la majorité des Etats de la planète dans un effort commun de protection de l'environnement (ex : le protocole de Montréal pour la couche d'ozone, la CITES pour la protection des espèces en dangers, la Convention de Bâle sur la circulation internationale des déchets toxiques, et le protocole de Kyoto pour la lutte contre les changements climatiques...). Manifestement, quelque chose se passe, car on assiste à la constitution progressive d'un tissu de dispositifs de régulation autorisant à évoquer une « gouvernance internationale de l'environnement ».

Comment peut-on expliquer cette évolution, ce « verdissement » de la politique internationale ? Une hypothèse serait que cette évolution résulterait de l'émergence autour des ces matières d'une société civile, véhicule d'une conscience écologique planétaire, particulièrement active et mobilisée. Cet ensemble d'associations, de scientifiques et de groupements divers exercerait une pression sur les gouvernements pour les pousser à agir en faveur de l'environnement. Cette hypothèse semble se vérifier en première approximation puisqu'il existe une corrélation évidente entre l'évolution du nombre d'ONG présentes sur la scène internationale et la montée en puissance des questions environnementales sur l'agenda politique international. Certains observateurs avisés n'hésitent d'ailleurs pas à évoquer l'émergence, autour des questions environnementales, d'une véritable « cogestion transnationale » associant Etats et acteurs non-étatiques (Badie, 1999) .

Si cette hypothèse se vérifiait, il s'agirait assurément d'une révolution copernicienne dans l'étude des relations internationales. Au paradigme classique basé sur la détention par les Etats du monopole sur l'élaboration de la norme, succéderait un mode d'action publique hybride, ouvert à d'autres acteurs associés aux Etats, non plus sur le mode de la sujétion mais au contraire sous la forme d'un partenariat entre pairs.

Pour tenter d'apporter quelques éclaircissements à ce débat, il importe de confronter l'hypothèse sus-décrite à la réalité empirique. Le dossier des changements climatiques offre l'opportunité de procéder à une telle évaluation. D'une part, le processus politique qui lui est consacré se singularise notamment par l'implication constante d'acteurs non-étatiques, et d'autre part, il s'agit d'un débat relativement ancien qui permet de disposer d'un certain recul historique. L'analyse de la manière dont les acteurs non-étatiques ont influencé la formulation de la réponse internationale au réchauffement de la planète permettra donc de mieux cerner l'implication des acteurs non-étatiques dans le processus de production de l'action publique internationale en matière d'environnement.

Démarche

La formulation d'une action publique internationale visant à répondre aux changements climatiques sera traitée ici sous forme de « processus politique ». Premièrement, cela permet de comprendre la formulation de l'action publique de manière dynamique, de comprendre l'évolution des positions et pratiques des acteurs au fil du temps. Deuxièmement, se concentrer sur un « processus de négociation » c'est placer le et la politique sur un lit de Procuste, c'est mettre arbitrairement hors champ des pratiques et des acteurs qui pourtant influencent la manière dont une problématique est abordée par les pouvoirs publics. A l'inverse, évoquer un « processus politique » c'est adopter une posture qui permet de restaurer le champ politique dans son ampleur et sa complexité et de reconnecter ses dimensions explicites et implicites.

Ce « processus politique » peut-être analysé de manière séquentielle, à l'instar des travaux de politiques publiques qui divisent la production de l'action publique en phases successives. Il s'agit en l'espèce de procéder à un découpage du processus en différentes

séquences qui correspondent à autant de modes de participation spécifiques et au cours desquelles l'importance respective des différents acteurs varie. Ce séquençage doit être abordé de manière souple. Tout d'abord, le nombre de séquences identifiables peut varier selon ce que l'on cherche à montrer. Ensuite, les différentes séquences ne sont pas hermétiquement séparées. Elles s'interpénètrent assez largement de sorte qu'il n'est pas possible d'identifier une césure claire entre elles. Ce qui différencie principalement les différentes séquences entre elles, c'est davantage la rationalité dominante qui y prévaut que leur situation chronologique.

Ce processus politique mobilise toute une série d'acteurs. Certains d'entre-eux ont été catégorisés comme non-étatiques dans le but de les distinguer des gouvernements des Etats ou des Institutions qui constituent l'émanation de ceux-ci. Il va de soi que la catégorie « acteurs non-étatiques » n'a rien d'opératoire. Il s'agit d'une expression mobilisée par commodité langagière, mais qui ne doit pas occulter la profonde diversité qui caractérise les groupements abusivement subsumés sous cette appellation commune. Dans l'analyse qui suit, trois catégories distinctes d'acteurs non-étatiques seront abordées : les réseaux de scientifiques, les organisations non gouvernementales, et les groupements représentant les intérêts du commerce et de l'industrie. Cette typologie laisse de côté certains acteurs importants comme les médias, ou regroupe trop facilement certains autres. Le format requis explique ce manque relatif de nuance. Enfin, à l'instar des séquences, les catégories d'acteurs doivent être appréhendées avec souplesse dans la mesure où elles s'interpénètrent parfois largement, notamment du fait des coalitions nouées entre acteurs appartenant à des sous-catégories différentes autour d'enjeux ou de revendications précis.

Analyse séquentielle du processus politique international visant à répondre au réchauffement de la planète¹

1. Transcodage

A l'origine, l'effet de serre est un phénomène naturel par lequel certains gaz, qui ont la propriété physique de capturer une partie du rayonnement solaire réfléchi par la surface de la terre, contribuent à la régulation thermique de l'atmosphère terrestre. Ce mécanisme essentiel à la vie sur la planète a été mis en évidence au début du dix-neuvième siècle par un physicien français (Fourrier 1827).

Il faut attendre la fin du dix-neuvième siècle pour assister aux premières interrogations quant à une possible amplification anthropique du phénomène du fait du développement extraordinaire de l'industrialisation. La révolution industrielle génère en effet une consommation de ressources et d'énergies fossiles inconnue jusqu'alors, et cette consommation entraîne une augmentation constante et exponentielle des émissions de gaz à effet de serre (GES) qui modifie substantiellement la composition chimique de l'atmosphère terrestre et est susceptible de provoquer un réchauffement du climat. On assiste alors aux premières tentatives de formalisation du lien causal entre activités industrielles, émissions de GES et réchauffement climatique (Arrhénius 1896), mais ces investigations pionnières sont le fait d'individus isolés et ne reflètent en rien les préoccupations dominantes du monde scientifique.

Malgré ces quelques travaux d'avant-garde, l'idée que le mode de développement des sociétés industrielles peut provoquer une modification du climat va mettre plusieurs décennies avant de faire l'objet d'un relatif consensus au sein du monde scientifique. Dans ce processus d'émergence progressive d'un socle partagé de connaissances et de théories explicatives sur l'évolution du climat, les groupements internationaux de scientifiques vont jouer un rôle

¹ A la différence de l'exposé oral, 5 phases sont ici distinguées. La phase de politisation de l'exposé oral a ici été dissociée en une phase de « transcodage » et une phase de « politisation ».

prépondérant. Ainsi, la coopération météorologique internationale initiée par l'Organisation météorologique internationale (qui deviendra mondiale par la suite) va permettre la constitution d'un réseau planétaire de stations d'observation et donc la récolte systématique de données sur l'évolution de la composition chimique de l'atmosphère. En 1975, ce sont plus de 130 pays qui participent au programme World Weather Watch, lequel se base sur 9500 stations terrestres et 7000 maritimes pour étudier l'évolution de l'atmosphère. A cette époque, on a donc une première strate de connaissances sur l'évolution du climat qui se constitue et qui permet d'étayer les analyses pionnières évoquées ci-dessus. Parallèlement, l'évolution institutionnelle (mise sur pieds d'organisations et de programmes de recherche internationaux) servira de base pour les futures recherches. Cette double évolution cognitive et institutionnelle jette les bases à partir desquelles un consensus sur l'évolution du climat pourra être construit.

La fin de la décennie 1970 voit l'idée qu'un réchauffement de la planète pourrait être induit par l'augmentation des concentrations de GES dans l'atmosphère gagner en crédibilité au sein de la communauté scientifique. Les études se multiplient, tout comme les réunions internationales de scientifiques dédiées à cette thématique. Moment phare dans l'émergence d'un consensus scientifique sur l'évolution du climat, la première conférence internationale sur le climat, organisée en 1979 à Genève par l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et l'International Council of Scientists Union (ICSU), rassemble plus de 400 scientifiques de pays et de disciplines différents. C'est à cette occasion qu'on assiste à la première énonciation du consensus scientifique sur l'évolution du climat² :

« Nous pouvons dire avec une certaine confiance que la combustion d'énergie fossile, la déforestation et les changements dans l'utilisation du sol ont augmenté de 15% au cours de ce siècle la quantité de dioxyde de carbone dans l'atmosphère et que cette concentration croît aujourd'hui de 0,4% par an. Il est probable que cette évolution continuera dans le futur. Le dioxyde de carbone joue un rôle fondamental dans la détermination de la température terrestre, et il apparaît plausible qu'une augmentation des quantités de dioxyde de carbone dans l'atmosphère puisse contribuer à un réchauffement progressif de la basse atmosphère, particulièrement sous les hautes latitudes. Ces changements pourraient affecter la distribution des températures, des précipitations et des autres paramètres météorologiques, mais les détails restent peu compris. » (cité dans Paterson, 1996, Traduction libre)

Ces quelques références historiques illustrent le travail de constitution d'une problématique qui est le préalable de toute action politique. Sans cette œuvre de mise en cohérence de connaissances éparses, la problématique n'existe tout simplement pas. A la suite des travaux de certains sociologues des sciences et techniques, nous pouvons baptiser ce processus « transcodage » ou « traduction » (Lascoumes, Callon), au sens où il s'agit de regrouper et de transférer des informations dans un code différent : « *Transcoder, c'est d'une part agréger des pratiques et des infos éparses, c'est aussi les construire et les présenter comme une totalité ; c'est enfin les transférer dans d'autres registres relevant de logiques différentes afin d'assurer la diffusion à l'intérieur d'un champ social et à l'extérieur de celui-ci* ».

2. La politisation

Le champ social mobilisé par le dossier des changements climatiques était jusque là quasi exclusivement le champ scientifique. Dès l'instant où la problématique climat s'émancipe du champ scientifique, on passe d'une phase où la production de connaissances est la rationalité dominante des acteurs, à une phase où la production cognitive cohabite avec - et est progressivement supplantée par - des pratiques inscrites dans le registre de la revendication politique. Une fois la problématique « climat » construite par les réseaux de scientifiques, celle-ci sert de support à la formulation de demandes d'interventions du

² Nous n'abordons pas ici les controverses scientifiques relatives à l'évolution du climat qui perdurent encore actuellement. Pour une analyse sociologique de la production de connaissances en matière de climat, nous recommandons la lecture de Philippe ROQUEPLO, *Climats sous surveillance. Limites et conditions de l'expertise scientifique*, Paris, Economica, 1993.

politique. Dès l'instant où la rationalité dominante autour d'un enjeu passe de la constitution (au sens cognitif) à la revendication, on peut parler de politisation de la problématique.

En l'occurrence, la politisation de la problématique climat résulte de la conjonction de plusieurs phénomènes. Tout d'abord, le progrès des connaissances scientifiques a généré une politisation implicite du discours. L'identification des gaz impliqués dans le réchauffement ainsi que de l'importance de chacun de ceux-ci, la mise en exergue des activités et pratiques à l'origine des émissions de ces gaz, et enfin la prise de conscience progressive de la gravité des conséquences potentielles, mettaient le doigt sur les comportements problématiques, sans pour autant formuler explicitement de revendication d'action (Voir notamment la conférence de Villach en 1985).

Ce pas sera franchi par certains scientifiques et par les premiers militants écologistes qui se sont intéressés à cette question (pour autant qu'on puisse toujours distinguer ces deux catégories). Le discours sur les changements climatiques se politise au travers de diverses publications, et à l'occasion de certaines rencontres internationales (voir par exemple la conférence de Toronto en 1988). Les acteurs ne se préoccupent plus uniquement de recherche, mais également de stratégies et de propositions d'action. Ainsi par exemple, lors du World Congress on Climate and Development organisé à Hambourg en novembre 1988, les participants se sont accordés sur la nécessité de réduire les émissions de dioxyde de carbone de 30% pour 2000 et de 50% pour 2015.

Jusqu'à-là totalement absents de la problématique, les gouvernements commencent à communiquer et s'informer sur le sujet. Les premiers frémissements viennent de Grande-Bretagne, des Etats-Unis, ou du Canada, et des Etats les plus exposés aux conséquences potentielles du réchauffement comme les Etats insulaires. On voit également apparaître les premières mesures adoptées spontanément par certains gouvernements pour réduire leurs émissions de GES, mais de manière somme toute modeste. Il faut également ajouter que pour diverses raisons, les opinions publiques commencent à s'intéresser à la question, et que certains mouvements sociaux ou forces politiques se font en interne le relais des revendications évoquées ci-dessus.

A la fin des années 1980, la problématique climat n'est plus seulement un objet de curiosité pour les scientifiques, c'est également une préoccupation qui pénètre les espaces publics nationaux et les organisations internationales et qui occupe le sommet de l'agenda politique international. Preuve de cette importance accrue, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté en 1988 une résolution par laquelle elle reconnaissait le climat comme objet de préoccupation commune de l'humanité. De même, les sept pays les plus industrialisés de la planète réunis à Paris en juillet 1989 ont explicitement reconnu l'importance d'un effort collectif visant à réduire les concentrations de dioxyde de carbone.

3. L'institutionnalisation

La phase d'institutionnalisation s'amorce dès l'instant où sont formulées les premières réponses du système politique à la problématique devenue politique du fait des revendications qu'elle suscite. Il s'agit de la phase qui voit se développer le cadre institutionnel à l'intérieur duquel les réponses concrètes à la problématiques seront élaborées. Le principe moteur glisse de la revendication vers la création des institutions qui vont permettre de formuler une réponse collective à la problématique précédemment construite et politisée.

La première initiative en ce sens concernera la production de connaissances. En 1988, naît le Groupe intergouvernemental d'étude du climat (GIEC) qui a pour mission de procéder, par le biais de la publication régulière de rapports, au recensement des connaissances scientifiques sur les changements climatiques et leurs conséquences, ainsi que de formuler des options pour y répondre. Cet organe, composé de scientifiques nommés par les gouvernements, est rapidement devenu l'instance officielle d'énonciation des connaissances

légitimes en matière de climat. Il s'agit d'un pas important dans le processus d'institutionnalisation, puisque la mise sur pied du GIEC formalise les interactions entre les gouvernements et le champ scientifique.

A partir du début des années 1990, la pression politique est telle que les négociations vers une convention internationale sur le climat apparaissent inévitables. Face à la série de conférences internationales (voir notamment la seconde conférence mondiale sur le climat en 1990 à Genève), aux engagements unilatéraux de certains Etats, et au premier rapport du GIEC, les gouvernements n'ont d'autre choix que de mettre en place un cadre de négociation. L'institution ad hoc créée par l'Assemblée générale des Nations Unies est l' Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change (INC), qui constitue le forum à l'intérieur duquel sera négociée et élaborée la Convention-Cadre des Nations Unies pour les changements climatiques (UNFCCC), du moins dans sa physionomie générale. Celle-ci sera présentée et signée lors du Sommet de la terre de Rio en 1992.

Face à l'émergence de ce cadre de négociation, et à l'inévitabilité de celles-ci, d'autres types d'acteurs apparaissent. Les ONG de défense de l'environnement, jusque-là peu présentes, se regroupent en 1989 sous l'égide d'un réseau-coupole appelé Climate Action Network (CAN). L'ambition initiale est de fédérer les différents groupes représentés, de manière à élaborer des stratégies et définir des positions communes, mais surtout à peser plus efficacement sur les décisions des gouvernements. Simultanément, ce sont les industries rétives à l'imposition de mesures de réduction des GES qui se coalisent. Il s'agit en l'occurrence essentiellement des industries qui tirent un profit immédiat de l'exploitation d'énergies fossiles ou d'activités qui dépendent de celles-ci (ex : industrie automobile). Ainsi apparaissent certains groupes comme la Global Climate Coalition (GCC) ou le Climate Council (CC), qui ont pour objectif de faire barrage à toute initiative internationale visant à réduire les GES.

La phase d'institutionnalisation ne se caractérise pas uniquement par la mise sur pied du cadre formel des négociations. Dans l'orbite de ce cadre, les acteurs non-étatiques mutent pour se conformer à ce qu'exige un processus de négociations de qui souhaite l'influencer. Les groupes sociaux dont les intérêts sont affectés par le dossier climat s'organisent de manière à être représentés au sein du processus de négociations naissant. Ce faisant, parallèlement au cadre formel, c'est tout un espace public qui s'aménage progressivement sur la scène internationale autour du dossier climat.

3. *Les négociations*

Pour rappel, les principales étapes des négociations internationales relatives au climat sont les suivantes :

- Négociations dans le cadre de l'INC de février 1991 à mai 1992
- UNFCCC (Rio 1992)
- Négociations dans le cadre de l'INC, puis de la Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (COP) jusqu'à la signature du Protocole de Kyoto (PK) en 1997
- Négociations des modalités de mise en œuvre du PK dans le cadre des COP successives de 1997 à aujourd'hui
- 16 février 2005 : entrée en vigueur du PK

Sur le plan formel, il est important de rappeler que les acteurs non-étatiques se voient reconnaître un statut d'observateurs, mais qu'en aucun cas ils ne pourront être considérés comme négociateurs. Il ne s'agit cependant pas d'une précision anecdotique puisque cette relégation statutaire génère des effets tout à fait tangibles.

Ce différentiel de pouvoir entre acteurs étatiques d'un côté et acteurs non-étatiques de l'autre, se matérialise par exemple dans toute une série de pratiques et de dispositifs concrets. (Voir les exemples donnés au cours : systèmes de badges, organisation de l'espace...)

Une fois cette distinction préalable et fondamentale posée, l'étude des stratégies déployées par les différentes catégories d'acteurs apporte quelques indices utiles pour saisir la manière dont ceux-ci agissent sur le processus de négociation. Les ONG de défense de l'environnement (ONGE) inscrivent leur stratégie dans trois registres différents. Premièrement, les pratiques de lobbying, qui consistent à tenter d'influencer les négociateurs par le biais de contacts informels, occupent une place importante dans la stratégie des ONG. Ensuite, viennent toute une série de pratiques (Voir exemples donnés au cours : publication de journaux, remise du « fossil of the day »...) qui peuvent être regroupées dans un registre de « vigilance critique » car elles ambitionnent d'attirer l'attention sur certaines pratiques ou positions jugées hostiles à la lutte internationale contre les changements climatiques. Enfin, les ONGE jouent le rôle d' « auxiliaires du Prince », en apportant ponctuellement leur soutien logistique, intellectuel ou symbolique à certaines délégations favorables à leurs positions. Ce triptyque stratégique vaut principalement pour l'action du CAN et des principales ONGE (Greenpeace, WWF, Friends of the Earth...) dont il est le relais, mais certains groupes peuvent privilégier l'un ou l'autre registre d'action (exemple du Thrid World Network ou de la plupart des ONG du Sud).

La stratégie des organisations représentant les intérêts du monde du commerce et de l'industrie (BINGO's) est clivée autour de deux pôles. Le premier, représenté principalement par la GCC et la CC, privilégie le lobbying auprès de certaines délégations nationales favorables à leur point de vue (principalement USA et pays de l'OPEP) dans le but d'entraver autant que possible la mise sur pied d'un régime international de réduction des GES efficace. Le second, représenté principalement par le World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) et l'International Chamber of Commerce (ICC), tente d'influencer le processus « de l'intérieur ». Considérant d'une part qu'un traité est inévitable, et d'autre part qu'un tel processus peut générer de nouvelles opportunités industrielles, financières ou commerciales, ces groupements tendent à se poser en partenaires des gouvernements, en formulant des propositions concrètes lors de réunions ou par l'intermédiaire de publications. Même si les pratiques de lobbying n'en sont pas absentes, la stratégie de ces groupements se caractérise par la volonté de s'ériger en « Conseiller constructif du Prince ».

La phase de négociation se caractérise par une pluralisation de la stratégie aussi bien des BINGO's que des ONGE, mais connaît également une diversification des intérêts représentés. Du côté des BINGO's, la posture initiale d'hostilité incarnée par la GCC et le CC cohabite dès cet instant avec la posture accommodante du WBCSD et de l'ICC, voire avec l'enthousiasme en faveur des réductions de GES de certains secteurs industriels (ex : éolien, nucléaire, voire assurances). De manière symétrique, les ONGE ont de plus en plus à cohabiter avec certaines ONG de développement et leurs priorités ne sont pas nécessairement en phase (Voir l'exemple des critères d'éligibilité des mécanismes de développement propre donné au cours). En outre, d'autres acteurs, ni BINGO's ni ONG, apparaissent dans l'orbite des négociations : syndicats, églises, groupements de courtiers... On assiste donc dans cette phase de négociation à une démultiplication des types d'acteurs impliqués, et à une complexification croissante de l'espace public. Il n'est plus possible d'évoquer une « société civile » unifiée pour faire contre-poids aux Etats, ni même une configuration binaire opposant intérêts du commerce et de l'industrie au cosmopolitisme vert des ONG. La réalité est plus opaque : la diversité et les tensions prévalent.

L'impact de ces stratégies abordées plus haut demeure difficile à évaluer de manière rigoureuse. Il est néanmoins possible de se faire une idée relativement juste de l'influence respective des différents acteurs en comparant les résultats du processus de négociation avec

les positions initialement défendues par les acteurs. Cette approche repose sur le postulat que plus la proximité entre les positions initiales et le fruit des négociations est grande, plus le pouvoir (au sens de capacité d'influence) de l'acteur qui les porte est important. Il reste évidemment que les acteurs peuvent adopter des positions extrêmes dans l'espoir d'attirer la décision de leur côté. On peut néanmoins supposer que la symétrie de ces pratiques d'emphase en réduit la portée. L'opposition radicale des entreprises pétrolières à toute volonté de réduire les émissions de GES répond en quelque sorte aux exigences de réduction maximalistes (jusqu'à 80%) défendues par certaines ONG. En outre, avec le temps, une forme d'apprentissage mutuel se développe entre les acteurs et cela estompe les oppositions les plus extrêmes.

Trois réflexions permettent d'approcher au plus près l'influence des uns et des autres sans entrer dans des développements trop techniques :

- Les positions défendues par les Etats se caractérisent par une certaine stabilité sur le long terme (15 ans). Celles-ci reflètent principalement des intérêts socio-économiques qui tirent leur origine dans l'histoire industrielle et énergétique des Etats considérés (Paterson, 1996). Elles ne semblent pas par conséquent pouvoir être fondamentalement modifiées par les stratégies des acteurs non-étatiques. A l'inverse, les acteurs non-étatiques reformulent régulièrement leurs objectifs et stratégies à l'aune du résultat des négociations.
- Le résultat des négociations reflète davantage les positions des BINGO's que des ONGE (cfr, objectifs de réduction, mécanismes de flexibilité...). Ceci découle évidemment de ce qui précède. L'importance des industries dans la production de richesse (donc également dans la localisation des activités de production et de l'emploi) confère aux organes qui en représentent les intérêts un pouvoir structurel dont ne disposent pas les ONGE. Celles-ci peuvent influencer ponctuellement certains gouvernements, mais leur impact est marginal en comparaison de celui des BINGO's.
- Diverses dispositions auxquelles étaient farouchement hostiles les ONGE se retrouvent finalement dans les textes produits par les négociations (ex : les puits de carbone). Les ONGE sont incapables de faire obstacle à des mesures même si celles-ci contreviennent radicalement à leurs positions. Une fois une négociation amorcée sur un projet, elles doivent se résigner à suivre le processus et à tenter de le canaliser par la suggestion de mesures correctives.

La phase des négociations se caractérise par une appropriation étatique du processus politique. La rationalité dominante est la production de la norme et les acteurs tentent au maximum de rapprocher celle-ci de leurs positions. Dans ce jeu, les gouvernements occupent plus que jamais le centre de gravité de l'espace public, celui par rapport auquel se situe l'ensemble des acteurs. Une fois mis sur les rails des négociations, une fois leurs options fondamentales définies, les Etats ne dévient que marginalement de la trajectoire qu'ils se sont fixées. Il leur reste de surcroît la possibilité de se retirer unilatéralement du processus si d'aventure le produit des négociations tendait à contrarier leurs intérêts fondamentaux (ex : USA et Australie).

4. *La mise en œuvre*

Les engagements du PK portent sur la période 2008-2012. Il n'est pourtant pas prématuré de traiter de la mise en œuvre des dispositifs internationaux négociés pour lutter

contre les changements climatiques. En effet, les textes (PK) précisent d'ores et déjà les modalités concrètes de ces dispositifs et certains d'entre eux peuvent être activés avant la période d'engagement.

Ainsi, les mécanismes de flexibilité prévus par le PK accorderont un rôle à certains acteurs non-étatiques. Les entreprises pourront évidemment acquérir des droits d'émission, mais également initier des projets dans le cadre des Mécanismes de développement propre ou de mise en œuvre conjointe. (Pour rappel, il existe trois mécanismes de flexibilité dans le PK : les mécanismes de développement propre, les mécanismes de mise en œuvre conjointe, et le commerce de droits d'émission.). Signalons également le rôle d'audit joué par certaines sociétés dans le cadre de la procédure d'accréditation des projets de mécanismes de développement propre.

Le recul manque pour juger du rôle des acteurs non-étatiques dans la phase de mise en œuvre du PK, mais les dispositifs du traité ont d'ores et déjà créé des dispositifs de régulation hybrides basés sur des formes de partenariat entre privé et public. Il s'agit assurément d'une innovation notable dans le mode de fonctionnement du système politique international, mais il est intéressant de constater que cette ouverture aux acteurs non-étatiques fait la part belle aux industries et qu'elle confine les interactions entre « acteurs non-étatiques » et « gouvernements » (ou plus précisément les institutions qui en sont l'émanation) dans le registre marchand ou dans le registre de l'évaluation technocratique. Cette remarque doit être conservée à l'esprit lorsqu'on tente d'assimiler cette ouverture des mécanismes internationaux d'action publique aux acteurs non-étatiques à une démocratisation.

Conclusions

L'analyse séquentielle du processus politique visant à répondre au défi posé par le réchauffement de la planète offre une représentation plus précise de la manière dont des acteurs non-étatiques peuvent participer à la production d'action collective internationale. Cette participation varie dans le temps puisque chaque séquence offre des opportunités d'action spécifiques. Elle varie également en fonction des acteurs considérés puisque à chaque catégorie correspondent des stratégies et des rationalités spécifiques. Il est également indéniable que les différentes catégories d'acteurs non-étatiques ne disposent pas de capacités d'influence identiques.

Il convient par conséquent d'être prudent lorsqu'il s'agit de fonder un changement de paradigme en politique internationale à partir de la montée en puissance d'acteurs non-étatiques. Si la conception de l'Etat comme acteur exclusif des relations internationales ne semble plus coller à la réalité empirique (mais y a-t-elle jamais collé ?), force est de constater qu'en revanche le système politique international demeure caractérisé par un morcellement en entités souveraines. Les Etats demeurent en effet les détenteurs du monopole de production de la norme et ne peuvent être juridiquement contraints - dans les matières qui nous occupent - à l'encontre de leur volonté. Cela étant, il est également indéniable que les acteurs non-étatiques peuvent ponctuellement jouer un rôle significatif dans le processus politique. C'est en particulier le cas dans la phase de construction et de politisation d'une problématique, mais également dans une certaine mesure et selon des modalités précises dans la phase de mise en œuvre. En revanche, leur rôle dans la phase de négociation semble plus limité, sauf peut-être pour certains groupements représentant les intérêts du commerce et de l'industrie.

S'il faut qualifier cette configuration politique internationale, l'expression « polyarchie hiérarchisée » semble la plus adéquate. Pluralité d'acteurs il y a, mais la puissance publique - en l'espèce le jeu intergouvernemental- domine toujours le processus de formalisation des orientations collectives. De même, si acteurs non-étatiques il y a, leurs capacités d'influence

respectives sur la production de la norme légitime doit être mise en perspective avec les structures d'un mode de production capitaliste devenu mondialisé.

Indications bibliographiques

1. Bertrand BADIE, Marie-Claude SMOUTS, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques et Dalloz, Paris, 1995.
2. Bertrand BADIE, *Un monde sans souveraineté*, Paris, Fayard, 1999.
3. Michel CALLON, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'année sociologique*, Paris, Puf, 1986.
4. Pierre LASCOUMES, *L'éco-pouvoir*, La découverte, textes à l'appui/série écologie et société, Paris, 1994.
5. Philippe LE PRESTRE, *Ecopolitique internationale*, Guérin Universitaire, Montréal, 1997.
6. Peter NEWELL, *Climate for change. Non-state Actors and the Global politics of the Greenhouse*, Cambridge University Press, 2000.
7. Matthew PATERSON, *Global Warming and Global Politics*, London, Routledge, 1996.
8. Matthew PATERSON, *Understanding Global Environmental Politics: Domination, Accumulation and Resistance*, London, Macmillan, 2000.