



HAL
open science

Le défi de l'analyse des conférences environnementales multilatérales

Daniel Compagnon

► **To cite this version:**

Daniel Compagnon. Le défi de l'analyse des conférences environnementales multilatérales. Revue Française de Science Politique, 2018, 68 (5), pp.907-911. 10.3917/rfsp.685.0895 . halshs-01897333

HAL Id: halshs-01897333

<https://shs.hal.science/halshs-01897333v1>

Submitted on 4 Nov 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le défi de l'analyse des conférences environnementales multilatérales¹

Ces deux ouvrages de référence font largement écho l'un à l'autre, non seulement parce qu'ils portent sur une thématique proche (développement durable d'une part et changement climatique de l'autre), qu'ils analysent deux objets similaires – des conférences multilatérales – avec la même méthode, mais surtout parce qu'une partie des auteurs du second ouvrage appartenait déjà à l'équipe, plus large, de chercheurs ayant travaillé trois ans avant sur Rio+20, en particulier le sociologue Jean Foyer, lequel a été l'animateur infatigable et talentueux de cette entreprise de longue durée. En effet, l'inspiration, sinon la méthodologie, que ce dernier qualifie dans les deux ouvrages de « collaborative », était la même dans les projets Ecovério et ClimaCop : appliquer une forme d'observation anthropologique à cet objet particulier que constituent les grandes conférences internationales, une tradition de recherche qui remonte au moins aux années 1990 pour les travaux en anglais, mais qui reste peu développée en France². La démarche, détaillée dans le chapitre 1 du premier volume, repose sur un travail d'équipe, la pluridisciplinarité et le partage intégral des données et analyses.

Dans les deux opus, un groupe d'une vingtaine de chercheurs combine l'observation *in situ* des plénières, des très nombreux *side events* organisés par divers acteurs en parallèle à la négociation, ainsi que des mobilisations de la société civile – plus restreintes à Paris qu'à Rio avec son Sommet des peuples institutionnalisé –, avec des entretiens conduits au fil des rencontres dans les « couloirs » de la conférence, c'est-à-dire dans les zones ouvertes au public général ou celles autorisées aux observateurs accrédités par l'ONU. Ce dispositif ambitieux accroît de beaucoup la compréhension partagée de l'événement et produit dans les deux ouvrages des analyses très stimulantes. En cela, ce type d'enquête complète très utilement les nombreux travaux produits sur ces conférences par les spécialistes en relations internationales³. Pourtant, de l'aveu même des auteurs, un tel dispositif peine à saisir l'ensemble de « l'événement total » à observer : des dizaines de milliers de participants, une pluralité de site, des centaines d'activités en parallèle pendant deux semaines... dont le chapitre 2 de l'ouvrage sur Rio+20 restitue bien la complexité organisationnelle et spatiale. De plus, il ne permet pas, le plus souvent, d'observer les négociations proprement dites, qui se déroulent dans des lieux clos inaccessibles aux observateurs, parvenant au mieux à en sonder l'écho dans l'espace plus

¹. À propos de Jean Foyer (dir.), *Regards croisés sur Rio+20. La modernisation écologique à l'épreuve*, Paris, CNRS éditions, 2015, 312 p. ; et de Stefan C. Aykut, Jean Foyer, Édouard Morena (dir.), *Globalising the Climate. COP 21 and the Climatisation of Global Debates*, Londres/New York, Earthscan/Routledge, 2017, 198 p.

². L'enquête menée sur le Forum social de Nairobi (Marie-Emmanuelle Pommerolle, Johanna Siméant, *Un autre monde à Nairobi. Le Forum Social 2007 entre extraversion et causes africaines*, Paris, Karthala, 2008) se rapprochait d'une telle ambition, de même que les contributions réunies dans le numéro 54 de la revue *Critique internationale*, consacré en 2012 à l'analyse anthropologique des organisations internationales.

³. Par exemple, sur la COP21, le numéro spécial de *Politics and Governance*, 4 (3), 2016.

large de délibération qui entoure celui de la négociation⁴. La circulation de certains acteurs entre ces deux espaces à divers moments du processus favorise la transmission des rumeurs autant que de l'information. C'est une limite qu'ont rencontrée tous les chercheurs qui se sont intéressés aux négociations multilatérales notamment dans le domaine de l'environnement. Il est possible de s'en émanciper – partiellement – en intégrant la délégation d'un État ou de l'Union européenne, avec les biais d'analyse que cette position peut engendrer et les obligations de confidentialité imposées par ce statut⁵. Dans le chapitre 1 du second ouvrage, « Governing through verbs », Stefan Aykut a mis à profit une telle opportunité⁶ pour analyser très finement le langage de la négociation et l'usage tactique des formes procédurales. Il fait écho au chapitre 3 de l'ouvrage sur Rio+20, de Birgit Müller et Gilles Cloiseau, qui analysait les enjeux de pouvoir autour de la mise au point du texte d'un paragraphe de la Déclaration finale. En dépit de leur intérêt, ces chapitres sont toutefois moins innovants qu'il y paraît, au regard de la tradition d'analyse du *process tracing* telle qu'elle fut appliquée à différentes négociations internationales environnementales depuis les années 1990⁷.

En définitive, l'ambition de ces collectifs de recherche est moins d'analyser la conférence comme un cycle de négociation produisant (ou non) des politiques internationales, que comme un ensemble de pratiques, de significations, de mobilisations sociales singulières et d'enjeux globaux que cristallisent ces événements, d'où les nombreuses entrées sectorielles des chapitres des deux ouvrages. L'absence de résultat politique significatif en 2012 à Rio conduit les auteurs à produire davantage un ouvrage autour de l'événement et des divers enjeux qu'il soulève, qu'une véritable analyse de la conférence (hormis les trois premiers chapitres déjà évoqués), contrairement au volume sur la COP21, lequel de ce fait gagne en pertinence pour un lecteur politiste internationaliste.

Particulièrement dignes d'intérêt dans le premier ouvrage, le chapitre plus conceptuel sur l'économie verte – mais qui aurait pu être écrit indépendamment de la tenue d'une conférence internationale –, celui, plus inattendu, sur la reconfiguration du syndicalisme international sur l'enjeu environnemental, ou encore celui sur les organisations de peuples autochtones à Rio+20, qui retrace l'histoire de ces mobilisations entre les deux « sommets de la Terre ». Sont également tout à fait pertinents, dans l'ouvrage sur la COP21, le chapitre très novateur d'Édouard Morena, sur le rôle des fondations philanthropiques, ou celui de Stefan Aykut et Monica Castro sur l'exclusion paradoxale de la sortie des carburants fossiles du champ de l'Accord, en dépit des mobilisations croissantes que cette question suscite. Dans les deux ouvrages, un chapitre est consacré aux acteurs économiques privés, à leurs activités pendant la conférence et à leur influence sur les débats. De facture assez descriptive, passant à côté du

⁴. John S. Dryzek, « Democratization as Deliberative Capacity Building », *Comparative Political Studies*, 42 (11), 2009, p. 1379-1402.

⁵. Amandine Orsini, *La biodiversité sous influence ? Les lobbies industriels face aux politiques internationales d'environnement*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2010.

⁶. Plusieurs membres de ClimaCop avaient obtenu au dernier moment un badge de membre de la nombreuse délégation française. Ils n'avaient pas pour autant accès aux réunions fermées des diplomates.

⁷. Cf., par exemple, Pamela S. Chasek, *Earth Negotiations. Analysing Thirty Years of Environmental Diplomacy*, Tokyo, United Nations University Press, 2001.

débat entamé de longue date dans la littérature de relations internationales et d'*International Political Economy* sur le « *business power* », la « *private-led governance* » et l'influence des acteurs privés dans les négociations internationales⁸, le chapitre publié dans *Regards croisés sur Rio+20* comporte aussi quelques erreurs factuelles (le WBCSD n'est pas « né de la cuisse de l'ICC », p. 168), mais a le mérite d'illustrer de façon concrète les débats et les divergences d'intérêt au sein de ce monde des affaires réputé n'être motivé que par la recherche du profit maximum. Le chapitre sur le même thème dans l'ouvrage sur la COP21 est analytiquement plus abouti, grâce notamment au renfort de Nils Moussu, qui a soutenu depuis lors une thèse remarquée sur le sujet à l'Université de Lausanne. Le texte souligne non seulement la représentation très importante des firmes – 110 coalitions de firmes du national au global – et l'effort de production d'un discours unifié du monde des affaires, mais surtout le tournant opéré par le WBCSD, selon les auteurs en 2015, dans le cadre de la coalition We Mean Business, d'une revendication classique d'autorégulation par le privé grâce à l'efficacité du marché, à une demande d'intervention publique accrue pour définir des cadres ambitieux d'action via un projet d'accord plus contraignant que celui qui sera finalement adopté (p. 68). Cette observation, corroborée par l'attitude des coalitions de firmes dans le secteur aérien⁹ et ailleurs, fait justice de l'opinion convenue – ici réitérée – selon laquelle la présence des firmes dans ces conférences serait essentiellement « un exercice de relations publiques » (p. 63). Il est curieux que les auteurs du chapitre ne perçoivent pas cette contradiction.

Outre la méthode collaborative qui tend à faire converger les contributions, chaque ouvrage est construit autour d'un thème central : la modernisation écologique pour Rio+20, la « climatisation du monde/globalisation du climat » pour la COP21. Dans le premier cas, il s'agit du courant idéologique qui entend concilier défense de l'environnement et marché capitaliste, notamment grâce à l'innovation technologique ; dans le deuxième, c'est le constat de l'inclusion dans l'agenda climatique d'un nombre croissant de secteurs et problèmes, auparavant distincts, et le traitement sous l'angle climatique d'enjeux divers toujours plus nombreux (de la justice à la sécurité, de l'alimentation à la lutte contre la désertification, de la finance à la santé par exemple).

⁸. Cf., par exemple, Robert Falkner, *Business Power and Conflict in International Environmental Politics*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2008 ; David L. Levy, Peter J. Newell (dir.), *The Business of Global Environmental Governance*, Cambridge, MIT Press, 2005 ; Doris Fuchs, *Business Power in Global Governance*, Boulder, Lynne Rienner, 2007 ; Lynne Rienner, Amandine Bled, Daniel Compagnon, « Lobbying industriel et accords multilatéraux d'environnement : illustration par le changement climatique et la biosécurité », *Revue française de science politique*, 61 (2), avril 2011, p. 231-248.

⁹. Cf. le rôle du secteur privé dans l'adoption du dispositif CORSIA par l'assemblée de l'Organisation de l'aviation civile internationale en 2016, dans Daniel Compagnon, Yves Montouroy, Amandine Orsini, Roman de Rafael, « Rôle des acteurs économiques dans l'élaboration, la circulation et la mise en œuvre des normes de gouvernance environnementale à l'échelle internationale », dans Sandrine Maljean-Dubois (dir.), *Circulations de normes et réseaux d'acteurs dans la gouvernance internationale de l'environnement*, Aix-en-Provence, CERIC, 2017, p. 117-146, <<http://dice.univ-amu.fr/fr/dice/dice/publications/confluence-droits>>.

Cependant, à Rio+20 la modernisation écologique « a fait pschitt », car la notion d'économie verte poussée surtout par les États de l'Union européenne, s'est heurtée au refus des pays émergents, Chine, Inde et Brésil en particulier, d'introduire la moindre conditionnalité environnementale dans leur croissance, et à la crainte très répandue dans les pays en voie de développement qu'il s'agisse d'un nouveau moyen pour les Occidentaux de s'assurer un avantage comparatif grâce à l'innovation technique. Dans le cas de la COP21, le processus d'élargissement du champ des politiques climatiques, que les internationalistes ont analysé comme formant un complexe de régimes¹⁰ à l'intégration problématique, est entamé depuis de nombreuses années comme le soulignent les auteurs du deuxième volume, mais reste fragmentaire, certains secteurs comme l'industrie des hydrocarbures résistant à cet effet d'incorporation. Le caractère global des effets du changement climatique et la diversité des sources anthropiques d'émission de gaz à effet de serre conduit logiquement à inclure dans cet agenda d'action publique toutes les formes d'activités économiques et sociales, et cela à toutes les échelles, pas seulement au plan international. Il devient alors nécessaire pour les acteurs concernés de *re-cadrer* leur activités, programmes et priorités dans l'idiome climatique. En termes d'action publique et en paraphrasant Pierre Muller, c'est comme si le référentiel sectoriel du climat devenait le nouveau référentiel global. Comme le soulignent les auteurs de *Globalising the Climate*, cet élargissement ne conduit pas nécessairement à l'émergence de politiques climatiques plus performantes.

Dans ces deux ouvrages dont le focus est, il est vrai, plus empirique que théorique – et c'est une des limites de ce type d'enquête –, on peut regretter cependant l'usage très flou – hormis une courte définition en note de bas de page dans le premier volume – et analytiquement impotent du terme « gouvernance », sur lequel des internationalistes comme James Rosenau ont pourtant beaucoup écrit. En réalité, ce que mettent en scène ces grandes conférences ce n'est pas la « gouvernance » transnationale, mais la politique (au sens de « *politics* »), de l'environnement à l'échelle globale et avec un biais stato-centré (une négociation codifiée, ritualisée jusqu'au coup de maillet final de Laurent Fabius à Paris). Bien que les *side events* de la société civile et du *business* soient aussi des opérations de communication (*showcasing*) et de relations publiques, ils renvoient souvent à des dispositifs de gouvernance plus ou moins pérennes, situés ailleurs dans le temps et l'espace : par exemple les nombreux dispositifs de marchés carbone à différentes échelles. De fait, les conférences pivots comme Copenhague ou Paris – pas nécessairement chaque COP annuelle – constituent bien une opportunité de cristallisation et de mise en phase de ces dispositifs transnationaux avec la dynamique interétatique. Elles contribuent aussi, comme le rappellent les auteurs, à diffuser largement des normes et idées, des modèles d'action, et connectent entre eux des problèmes auparavant séparés.

Certaines analyses paraissent parfois contestables. Voir dans la multiplicité des arènes de Rio+20 et la place laissée aux acteurs interétatiques, à Rio mais surtout à la COP21, l'indice d'une « crise du multilatéralisme » – cela fait au moins vingt ans que celle-ci est déplorée en

¹⁰. Robert O. Keohane, David G. Victor, « The Regime Complex for Climate Change », *Perspectives on Politics*, 9 (1), 2011, p. 7-23.

relations internationales – et du caractère inadapté des institutions internationales, c’est oublier un peu vite une littérature qui étudie, depuis les années 1990, ce dédoublement (*bifurcation*) du monde international repéré par J. Rosenau. Dans la globalisation contemporaine, cette montée en puissance de la gouvernance transnationale notamment climatique¹¹ est inséparable des efforts des États pour gouverner la complexité en l’absence d’un État central planétaire. C’est dans ce sens que le secrétariat de la CCNUCC comme les dirigeants politiques des États ont fait appel de façon vibrante aux acteurs non étatiques (firmes privées, mais aussi acteurs publics subnationaux et ONG) pour la mise en œuvre de l’objectif des deux degrés, que le Plan d’action Lima-Paris a été mis en place, ainsi que la plateforme électronique NAZCA qui recense toutes ces initiatives non étatiques. Les États reconnaissent leur impuissance à agir seuls et font des acteurs non étatiques, jusque-là tolérés dans les négociations internationales, des partenaires à part entière du régime climatique. C’est un « nouveau multilatéralisme » multi-acteurs, seul en mesure de traiter des enjeux sociétaux aussi complexes. Il est peu de domaines où le caractère post-international de la gouvernance globale se manifeste avec autant de clarté.

De même, il est curieux de présenter l’approche adoptée pour l’accord de Paris comme l’expression d’une déglobalisation et d’une renationalisation des politiques climatiques – lesquelles n’ont jamais cessé d’être en même temps nationales, transnationales et internationales. Robert O. Keohane et David G. Victor¹² ont très bien montré comment la structure du problème climatique comme enjeu de négociation et la nature hétérogène des intérêts des États permettaient d’expliquer le choix du modèle « *pledge and review* », une fois que l’échec de la COP15 à Copenhague en 2009 avait scellé la fin du cycle entamé à Kyoto. À cet égard, l’accord de Paris est moins le « triomphe de l’approche américaine » comme suggéré en introduction de l’ouvrage, que le produit d’une entente historique décisive entre les États-Unis et la Chine en novembre 2014, que la politique de Donald Trump semble remettre en question, tant dans le domaine climatique que dans celui des relations sino-américaines. Or la dimension multi-acteurs joue en l’occurrence un rôle décisif : la place future de l’entité sociétale étasunienne dans le régime climatique des prochaines décennies ne dépend que partiellement des politiques et de la diplomatie de Washington¹³.

Daniel Compagnon

Sciences Po Bordeaux, Centre Émile-Durkheim

¹¹. Harriet Bulkeley, Liliana Andonova, Michele M. Betsill, Daniel Compagnon, Thomas Hale, Matthew J. Hoffmann, Peter Newell, Matthew Paterson, Charles Roger, Stacy D. VanDeveer, *Transnational Climate Change Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

¹². Robert O. Keohane, David G. Victor, « Cooperation and Discord in Global Climate Policy », *Nature Climate Change*, 6, 2016, p. 570-575.

¹³. Roger Karapin, *Political Opportunities for Climate Policy. California, New York and the Federal Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.