

LA GOUVERNANCE CLIMATIQUE ONUSIENNE : UN CADRE À SAUVEGARDER, TRANSFORMER, OU FAIRE EXPLOSER ?

Amy Dahan

Presses Universitaires de France | « Cités »

2015/3 N° 63 | pages 161 à 174

ISSN 1299-5495

ISBN 9782130650881

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-cites-2015-3-page-161.htm>

!Pour citer cet article :

Amy Dahan, « La gouvernance climatique onusienne : un cadre à sauvegarder, transformer, ou faire exploser ? », *Cités* 2015/3 (N° 63), p. 161-174.

DOI 10.3917/cite.063.0161

Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.

© Presses Universitaires de France. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

*La gouvernance climatique onusienne :
un cadre à sauvegarder, transformer, ou faire exploser ?*

AMY DAHAN

Le problème du réchauffement climatique anthropique est à l'agenda mondial depuis près de vingt-cinq ans et un processus multilatéral s'est mis en place au sommet de Rio (1992) pour y répondre. L'investissement humain, financier, politique, déployé autour de cette gouvernance est immense. Pourtant, le bilan est très maigre. Les courbes d'émissions ne cessent d'augmenter. Et les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère,

responsables du réchauffement et des dérèglements climatiques qui en résultent, ont atteint un niveau record en 2013. Alors que s'est-il passé ? Comment analyser et expliquer cette disjonction entre la réalité du monde – le monde de la globalisation économique et financière, de l'exploitation effrénée des ressources et de la concurrence des États – et la réalité d'une négociation climatique commune caractérisée par son immobilisme, sans prise sur le réel,

et ce malgré le discours scientifique alarmiste qui accentue l'impératif d'une action centralisée globale ?

À l'heure où se profile l'échéance cruciale de la conférence de Paris (COP21, en décembre 2015), comment appréhender cette gouvernance qui suscite autant d'attentes qu'elle crée de désillusions ? Nous avons développé ailleurs et longuement, avec Stefan Aykut, les analyses de cette gouvernance et de ce que nous avons nommé un « schisme de réalité¹ ». Nous les résumerons ici mais, dans cet article, nous voulons réfléchir plus directement aux questions que de nombreux acteurs posent aujourd'hui : en dépit de ses insuffisances criantes, le cadre onusien est-il incontournable et doit-il être sauvé ? Faut-il au contraire le supprimer ? Comment pourrait-on le transformer radicalement ?

BREF HISTORIQUE D'UN SCHISME DE RÉALITÉ

Consécutives à l'alerte scientifique, la mise en place du régime climatique en 1992 sous houlette

1. S. C. Aykut, A. Dahan, « La gouvernance climatique. Anatomie d'un schisme de réalité », in D. Pestre (dir.), *Le Gouvernement des technologies à l'échelle globale*, Paris, La Découverte, 2014, p. 97-132 ; et S. Aykut, A. Dahan, *Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015.

onusienne, suscite à ses débuts l'adhésion de tous. C'est d'abord un énorme succès du multilatéralisme environnemental, salué par les observateurs, les médias du monde entier et les organisations non gouvernementales (ONG) comme le début d'une nouvelle ère de coopération internationale. C'est aussi, après la chute du mur de Berlin et l'effondrement du bloc soviétique, l'espoir de voir émerger enfin un monde (politique) « unifié » évoqué dans le rapport Brundtland en 1987 pour faire face aux périls environnementaux planétaires.

Le problème climatique lui-même est défini comme un problème de pollution global, sur le modèle du problème de l'ozone pris en main au cours des années 1980 plutôt efficacement par le protocole de Montréal. L'élaboration d'un traité devant assigner des objectifs de réduction aux pays développés (et familiariser tous les autres pays aux émissions de gaz à effet de serre) occupe les premières Conférences des Parties et aboutit en trois ans au petit « miracle » que constitue la signature du protocole de Kyoto (1997). Une grammaire du marché (marché de permis d'émissions, mécanismes flexibles d'échanges et de compensation carbone), en adéquation avec l'ascension du néolibéralisme de ces années, structure la philosophie du protocole ; elle est censée aboutir sans douleurs ni

régulations, à un prix du carbone suffisant pour entraîner la décarbonisation progressive de l'économie. De fait, elle ne conduit qu'à la construction d'usines à gaz (sur la comptabilité carbone, sur les mécanismes d'additionnalité), à un effondrement du prix du carbone et peu de résultats de réduction des émissions. Par ailleurs, pour diverses raisons géopolitiques et stratégiques, les États-Unis déclarent en 2001 qu'ils ne ratifieront pas Kyoto. Cette décision provoque dans la première décennie du XXI^e siècle une décrédibilisation du processus auprès des pays en développement (PED) et l'agrandissement du schisme, désormais internalisé dans les négociations à travers l'approche *two-track* : les États-Unis, n'ayant pas ratifié et davantage préoccupés par la protection de leurs enjeux vitaux et la sécurisation de leur approvisionnement pétrolier en Afghanistan et en Irak, ne participent pas formellement aux négociations, seules à porter concrètement sur de futurs engagements, réunissant les pays signataires du protocole de Kyoto. Simultanément, les PED font d'une obligation chiffrée de réduction des émissions américaines, la condition sine qua non de toute discussion sur leurs futurs engagements.

La notion de « vision commune », introduite au sommet de Bali en 2007 pour combler ce fossé entre pays développés et en développement,

ne peut dissimuler l'impasse dans laquelle se trouve désormais le processus. Parallèlement, l'activisme exceptionnel des PED et le rapport de force durant l'absence américaine conduisent à charger toujours davantage la barque des négociations de l'agenda propre des pays en développement (droit au développement, questions d'équité, forêts, biodiversité, etc.), tout en sachant pertinemment qu'une grande partie des questions discutées ne répondent pas au défi central de l'atténuation du changement climatique à venir. La crise financière puis économique qui explose en 2008 n'arrange rien. Au sommet de Copenhague de décembre 2009 – présenté par les ONG et les médias comme un moment décisif mondial où tout allait se jouer pour le climat et où tout pouvait se régler – le schisme entre la réalité du monde et la sphère de la gouvernance climatique est alors à son comble. L'accord minimaliste qui en est sorti, négocié directement entre les États-Unis et les grands émergents menés par la Chine, trouvé sans l'Europe, traduit bien le nouvel ordre géopolitique mondial qui prévaut depuis la crise de 2008-2009. Elle inaugure une phase d'abandon progressif de l'approche initiale et la recherche implicite d'un autre paradigme.

Ainsi, le processus de négociations climatiques n'a cessé de s'embourber. Un ralentissement

auquel fait écho une triple accélération du monde au cours de la même période : la globalisation des échanges et l'interpénétration croissante des économies – synonyme d'exportation du modèle de développement occidental basé sur la combustion d'énergies fossiles ; la formidable montée en puissance de la Chine qui connaît une croissance à deux chiffres pendant dix ans et devient en 2007 la première émettrice de gaz à effets de serre ; et le bouleversement du paysage énergétique – symbolisé par l'apparition des énergies renouvelables, mais aussi du gaz de schiste, et par la consommation toujours aussi grande du charbon – tous événements ignorés par la gouvernance onusienne. De plus, des « murs coupe-feu » séparent le régime climatique d'autres régimes internationaux – sur l'énergie, sur le développement, sur le commerce mondial – évitant que la gouvernance du climat « interfère » avec ces questions considérées comme stratégiques. En procédant de la sorte, le régime climatique n'a jamais réussi à avoir une prise réelle sur ce qui cause le problème climatique ! Et plus que cela : il n'a pas non plus de prise sur ce qui pourrait constituer des solutions. Pour donner un exemple, une des évolutions majeures de ces dernières années dans le paysage énergétique mondial est l'essor sans précédent des énergies renouvelables, surtout du

solaire et de l'éolien, dont le régime onusien ne s'empare guère.

En bref, ce que nous appelons schisme de réalité est l'écart entre deux mondes : d'un côté les négociations enfermées dans leur bulle, régies par les règles de consensus et de civilité onusienne, construites autour de notions comme celles de responsabilité, d'équité, et de partage du fardeau, entretenant la fiction de pouvoir répartir les droits d'émissions des pays ; de l'autre côté, la lutte acharnée pour l'accès aux ressources, le monde de la géopolitique et de la concurrence économique effrénée entre pays, et la propagation quasiment universelle du mode de vie occidental qui ne fait qu'aggraver le problème climatique.

RÉDUIRE LE SCHISME, SORTIR DES ILLUSIONS

Quelles sont les illusions principales qui imprègnent la gouvernance climatique et ont entretenu ce schisme ?

La première illusion est de considérer le changement climatique comme un problème environnemental à l'instar de bien d'autres (ozone, pluies acides) pris en main par des instances internationales (exemple du protocole de Montréal) et que nous serions à même de « régler » dans un laps de

temps relativement court. Le CO₂ n'est pas une pollution comme les autres, c'est toute notre civilisation, nos manières de produire, de consommer, de nous transporter, nos loisirs etc., qui sont basés sur les énergies fossiles. Un deuxième volet lié à cette lecture environnementaliste prédomine toujours. Il s'agit de la focalisation des débats sur les solutions « en fin de tuyau », c'est-à-dire sur les objectifs de réduction à plus ou moins long terme (2030, 2050, 2100), les pics et les trajectoires plus ou moins abstraits, les marchés de carbone censés toujours résoudre le problème en l'invisibilisant, etc., plutôt que de viser directement et concrètement notre dépendance aux énergies fossiles, à travers les infrastructures, la transformation des modes de production et de consommation et la question de l'extraction des énergies. Bref, les négociations climatiques telles qu'elles ont été conçues et débattues jusqu'à présent ne peuvent suffire à infléchir la trajectoire de réchauffement en cours. Elles doivent s'accompagner de la mise en place de politiques de transformations profondes et à long terme.

La deuxième illusion est l'ignorance ou la négation des facteurs géopolitiques dans le processus des négociations. Le terme même de *gouvernance* illustre cette conception gestionnaire et apolitique du problème née de l'espoir de voir

advenir, après la fin de la bipolarisation du monde, une prise en charge des problèmes globaux par le multilatéralisme onusien. Mais, comment ne pas voir que depuis des décennies, les États-Unis sont préoccupés avant tout par leur sécurité énergétique, le maintien de leur position hégémonique et de leur mode de vie ? De plus, le changement climatique est le résultat d'un processus de développement historique marqué par des inégalités et des asymétries et il en suscite lui-même d'autres. Comment ignorer, par exemple, que la Russie, une des principales exportatrices de gaz et de pétrole du monde, profitera au moins temporairement d'une régression du permafrost et d'une libération de routes maritimes aujourd'hui bloquées par la glace ? Comment ne pas identifier le double jeu mené par les monarchies pétrolières du Moyen-Orient, qui bloquent toute avancée dans les négociations, tout en réclamant des fonds pour l'adaptation ? Comment ne pas tenir compte que des pays pourraient perdre 10 % de la surface de leurs terres (cas du Vietnam), voire la totalité pour certaines petites îles du Pacifique ? Nous ne sommes pas tous dans le même bateau...

La troisième illusion de la gouvernance climatique est de penser pouvoir mener en catimini, cette Grande Transformation nécessaire vers des modes de vie soutenables,

sans en débattre publiquement et sans même la nommer. Le climat n'est pas spontanément l'axe organisateur de nos sociétés et de leurs moteurs, qui restent majoritairement le commerce, la croissance, l'acquisition et la distribution de richesses. C'est parce que la science dit que c'est grave, qu'on en accepte le diagnostic, et qu'on finit par s'en occuper un tant soit peu. Il ne suffit pas de déplacer quelques fonds, de construire quelques centrales nucléaires ou quelques éoliennes. Cette transformation est une bataille qu'il faudra mener sur tous les fronts et qui nécessite une adhésion des peuples et des sociétés. On ne devrait plus construire désormais des politiques économiques, sociales, urbaines, agricoles, européennes, de développement..., en ignorant l'impératif de transition énergétique. Or, l'enclavement du problème climatique est une aberration et un obstacle majeur à sa prise en main efficace. Tous les jours dans d'autres enceintes, dans d'autres négociations (FMI, Banque mondiale, G8, G20, OMC, etc.), on prend des décisions contraires au climat, on crée des « *lock in* » qui vont piéger les pays dans des modèles carbonés pour des dizaines d'années, on urbanise ou on densifie des zones côtières, on imagine des hubs aéroportuaires gigantesques ici ou là, etc., sans discuter les retombées climatiques. Cette

compartimentalisation des enjeux constitue aussi le schisme avec le réel.

Comment réduire le schisme de réalité démobilisateur de la gouvernance ? Il faut, nous semble-t-il :

1) *désenclaver* le problème climatique tant sur l'échiquier international que dans les politiques nationales, et construire une nouvelle *économie politique globale* de l'effet de serre : fixation hors marché d'un prix du carbone, régulations, règles de concurrence et de commerce, investissements et construction d'une finance pour la décarbonation, articulation de l'agenda climatique avec celui du développement. C'est une tâche de longue haleine mais continuer à considérer et vouloir réguler les questions climatiques à l'écart des autres grands déterminants du monde est sans signification.

2) *re-territorialiser* le problème car il faut se défaire de l'idée qu'il pourrait se résoudre par un traité à la seule échelle globale. Aujourd'hui, on peut attendre davantage des politiques climatiques domestiques de nombreux États, que ce qu'ils acceptent d'acter et signer dans la gouvernance internationale. Non seulement le changement climatique relève de plusieurs échelles – globale, nationales, régionales, urbaines... – mais sa solution exige d'identifier les éventuelles contradictions entre ces échelles

pour les affronter et s'attacher à les résoudre.

3) finalement, *re-matérialiser* les enjeux climatiques afin de rendre concrètes les négociations, sur les technologies disponibles, sur les coopérations possibles, sur les stratégies d'investissement et de développement, en particulier sur les énergies renouvelables dont l'essor permet de susciter de nouvelles alliances pour l'environnement ; bref, ancrer la nécessaire transformation écologique de nos sociétés dans les réalités technologiques, sociales, économiques et politiques d'aujourd'hui.

QUE FAIRE DU CADRE ONUSIEN ?

Notre analyse critique de l'échec de la gouvernance climatique identifie clairement des impasses, des aveuglements et des responsabilités qui vont bien au-delà du seul processus onusien. Incontestablement, les causes du schisme sont à rechercher dans et hors de ce dernier. Toutefois, comment se prononcer sur le cadre onusien lui-même ?

L'*architecture* complexe de la gouvernance onusienne de la Convention est conçue de manière à satisfaire toutes les demandes des parties, (au nombre de 198 !); sa complexité (organe SBSTA d'expertise scientifique et technique, organe SBI de mise en œuvre, groupes de

travail *ad hoc*, sous-commissions diverses, etc.) témoigne d'ailleurs de leur implication, puisque aucune instance n'a le pouvoir d'organiser hiérarchiquement les négociations. Les groupes de pays sont tous à même de faire des propositions, qui sont soumises lors des conférences. La complexité de l'architecture est donc inhérente à la diversité des intérêts et des positions des États membres de la Convention. Quant au pouvoir exécutif, il est détenu par le secrétariat des changements climatiques qui a pour rôle d'accueillir toutes les propositions, aider à fixer l'ordre du jour, assister les présidents des différents organes et celui de la plénière. C'est la cheville ouvrière de cette énorme machinerie, mais il n'exprime pas de vision stratégique et a peu de moyens.

Le fonctionnement onusien (et les règles de consensus) s'avère une fabrique de la lenteur. Les négociateurs arrivent avec des textes fort longs (de 120 à près de 170 pages)² où la plupart des points techniques ou stratégiques sont laissés entre crochets, avec plusieurs formulations concurrentes. Pierre Radanne a décrit cet engrenage : « Le travail de négociation vise ensuite

2. À l'intersession de Bonn en juin 2015, le texte initial (adopté quelques mois auparavant à Genève) faisait 86 pages. Après deux semaines de négociations, il avait été réduit seulement de 5 à 7 % ! Mandat a été donné aux co-présidents de présenter une version allégée fin août.

à hiérarchiser le texte et à l'élaguer de propositions redondantes. Mais les pays tendent sans cesse à réintroduire leurs formulations initiales [...], le travail devient vite stérile. Sans mandat politique clair pour faire des concessions, et le plus souvent sans envie de les faire, ils s'enferment dans des comportements de blocage, ne cherchent pas de synthèse et d'une certaine façon vérifient leur poids politique par les verrouillages qu'ils imposent³. » En cas de conflit, une même logique s'impose toujours irrésistiblement : les nombres (date du pic des émissions, chiffres de budget carbone, données scientifiques, etc.) ne sont pas discutés et donc ne peuvent faire l'objet de consensus. Le choix est toujours de créer un processus supplémentaire de discussion et de privilégier la forme plutôt que le fond. Ainsi, au lieu de discuter par exemple du contenu précis des technologies, en particulier des renouvelables, de leurs performances, de leurs potentialités ou de leurs prix – que la plupart des négociateurs ignorent – on discute à perte de vue sur l'organisation, la composition et la localisation du comité des technologies... La concentration sur les questions

3. P. Radanne, E. Diaz et E. Goetz, « Les enseignements de la conférence de Copenhague sur le climat », *Revue Pollution atmosphérique. Climat, Santé, Société*, 205, janvier-mars 2010, p. 9-18.

juridiques et sur les procédures au lieu des questions proprement politiques est aussi le résultat de stratégies conscientes d'acteurs dont le but est précisément de bloquer le processus. Ces acteurs, dont certains pays comme l'Arabie saoudite et par moments les États-Unis, la Russie, d'autres pays du Golfe, etc., ont pu utiliser les failles du processus onusien pour ralentir le processus, renforcer la complexité procédurale ou divertir l'attention sur des questions secondaires.

Les critiques de l'organisation onusienne et les velléités d'aménagements ont leurs limites, puisque la lenteur tient aussi au caractère irréductible d'un processus dans lequel les acteurs contrôlent mal certaines dynamiques et sont souvent pris dans un « jeu à deux niveaux » entre leurs publics nationaux et les négociations globales, comme l'ont montré Lisowski⁴ pour les États-Unis, et Hourcade⁵ dans l'analyse du dialogue de sourds entre ces derniers et l'Europe. Surtout, les PED (non émergents) sont extrêmement attachés à ce processus onusien, le seul où ils peuvent faire entendre

4. M. Lisowski, « Playing the two-level Game : US President Bush's Decision to Repudiate the Kyoto Protocol », *Environmental Politics*, 4, 2002, p. 101-119.

5. J.-C. Hourcade, « L'expertise face à la crise du politique : leçons de quinze ans de négociation sur la gestion du climat », *Cired Working Paper NA/PN*, 2006-01, 2003.

pleinement leur voix, tenter d'obtenir des fonds pour s'adapter aux impacts du CC, et faire retentir les revendications d'équité ou de justice climatique.

Après l'échec de la conférence de Copenhague ouvrant une crise violente, la survie du processus des négociations a paru en question. Pourtant l'année suivante à Cancun, une diplomatie habile de la présidente mexicaine et de ses « pays amis » – du dialogue de Carthagène⁶ – a fait voter dans une artificielle et incroyable euphorie, un nouveau compromis où rien n'était fondamentalement réglé, mais où toutes les promesses restaient à finaliser et concernaient les pays en développement : institutionnalisation d'un cadre de l'adaptation, engagements financiers et transferts de technologies. L'expression « partage des opportunités » a ainsi remplacé celle de « partage du fardeau ». Les PED se sont chaleureusement congratulés d'avoir réussi à sauver le processus multilatéral – mais certainement pas le climat⁷. Le masque de l'immobilisme s'est paré une fois

de plus des vertus du pragmatisme et nous y sommes encore. Cet épisode doit nous convaincre s'il en était besoin qu'aucun acteur, aucun État, aucune coalition, aucune ONG n'a le pouvoir ou la volonté de précociser aujourd'hui la suppression de la gouvernance climatique onusienne, ce serait suicidaire pour lui sur la scène diplomatique internationale. Les États les plus puissants – notamment les États-Unis – n'en seraient sans doute pas fâchés sans jamais oser l'affirmer explicitement. En revanche, la Chine joue très bien sa partition au sein du processus onusien : elle a su maintenir habilement son *leadership* des pays en développement regroupés au sein du G77+Chine, alors même qu'elle accédait au rang de deuxième puissance mondiale.

Nous avons décrit à plusieurs reprises la culture du off des arènes climatiques qui réunit annuellement plusieurs milliers de participants et a constitué depuis vingt ans le poumon du processus (voir nos rapports⁸). C'est en effet dans les *side event* et

6. Pour une analyse, voir F. Yamin, « Pathways and partnerships for progress for Durban and beyond », in Heinrich Böll Foundation (dir.), *A future for international climate politics: Durban and beyond*, Berlin, Heinrich Böll Foundation, 2011, p. 37-57.

7. A. Dahan, C. Buffet et A. Viard-Créat, « Le Compromis de Cancun : vertu du pragmatisme ou masque de l'immobilisme ? », *Rapport de Recherche, Koyré Climate Series*, 3, 2011.

8. A. Dahan, C. Buffet et A. Viard-Créat, « Les leçons politiques de Copenhague : Faut-il repenser le régime climatique ? », *Rapport de Recherche, Koyré Climate Series*, 2, 2010 ; A. Dahan, C. Buffet et A. Viard-Créat, « Le Compromis de Cancun : vertu du pragmatisme ou masque de l'immobilisme ? », *Rapport de Recherche, Koyré Climate Series*, 3, 2011 ; A. Dahan, A. Armatte, C. Buffet et A. Viard-Créat, « Plateforme de Durban : Quelle crédibilité accorder encore au processus des

les colloques parallèles du *off* qu'idées, expériences, modèles, scénarios du futur, analyses économiques, sont exposés et débattus avec les scientifiques, les *think tanks*, les ONG, le monde des entreprises et les observateurs, contribuant à une certaine appropriation et diffusion des enjeux climatiques par de nombreux acteurs, et à l'ascension du problème sur la scène publique mondiale. Le plus grand acquis du processus onusien réside incontestablement là, dans le *off*⁹ ; malheureusement, cette appréciation largement partagée conforte trop souvent chez les inconditionnels du processus onusien et de son statut quo, une négation totale des critiques profondes et structurelles de la gouvernance climatique qui nous ont conduit au diagnostic du schisme de réalité.

À ce point de notre analyse, nous pouvons commencer à répondre aux questions posées en introduction : 1) on ne peut pas imaginer supprimer le cadre onusien à court terme, les PED y sont trop attachés, et il n'existe pas d'alternative ; 2) ce

cadre n'a nul besoin d'être défendu ou sauvegardé à tout prix, car son existence n'est pas menacée ; il peut et même il doit être critiqué. Étant donné ses défauts criants, il faudrait le transformer ou/et l'inscrire dans un ensemble d'autres arènes et lieux de pouvoir qui touchent également à ce problème, c'est-à-dire susciter un nouvel ordre de gouvernabilité du régime climatique.

Pour réfléchir aux marges de transformation du cadre onusien, venons-en alors à quelques remarques sur la situation présente du multilatéralisme : la conférence de Rio 2012 – deuxième sommet de la Terre sur les objectifs du développement durable – a été *grosso modo* un échec sur les deux thèmes que les organisateurs onusiens avaient choisis : tant l'économie verte sèchement récusée par les PED, que les objectifs propres de la gouvernance mondiale. La gouvernance onusienne s'est montrée bureaucratique, opaque, avec de vives rivalités internes entre organismes et agences qui ont interdit toute initiative institutionnelle forte. La création d'une Organisation mondiale de l'environnement promue par les Nations unies et l'Europe a été refusée par le Brésil, les autres émergents et les PED dans leur ensemble (Foyer *et al.*, 2015¹⁰).

négociations climatiques ? », *Rapport de Recherche, Koyré Climate Series*, 4, Paris, Centre Alexandre Koyré, 2012.

9. A. Dahan, « Entre Poznan et Copenhague : le régime climatique au milieu du gué », *Natures, Sciences, Sociétés*, 17, 2009, p. 271-282 ; S. C. Aykut, A. Dahan, « Le régime climatique avant et après Copenhague : sciences, politiques et l'objectif des deux degrés », *Natures, Sciences, Sociétés*, vol. 19, n° 2, 2011, p. 144-157.

10. J. Foyer (dir.), *Regards croisés sur Rio +20. La modernisation écologique à l'épreuve*, Paris, Éditions du CNRS, 2015.

Il faut noter que depuis 2000, les négociations internationales de quelque nature qu'elles soient (cycle de Doha sur le commerce international, réduction des armements, négociations climat...) ont toutes échoué face à l'affirmation du principe de souveraineté nationale et obligent à se réinterroger sur les conférences multilatérales fondées sur les mécanismes de consensus¹¹. C'est à partir de ce constat que Michel Rocard, s'exprimant sur le thème spécifique de la gouvernance climatique lors d'un forum UNESCO du Futur¹², a invité à retrouver de la capacité de décision et le courage des désaccords en faisant progresser l'idée de la *décision majoritaire* pour ce qui concerne les enjeux climatiques, en acceptant donc le risque que ses expressions soient fondées sur une légitimité insuffisante. Il a conclu en appelant les chefs d'État et de gouvernement qui accepteraient d'engager le mouvement, à proposer une limitation des souverainetés nationales sur la question climatique. On en est loin, mais des configurations à géométries variables de pays, de territoires ou

de villes... voulant aller plus loin ensemble dans la prise en main du défi climatique s'esquissent de diverses manières et doivent être encouragées. L'époque du multilatéralisme, ouverte au lendemain de la deuxième guerre mondiale, qui a connu son apogée environnementaliste au début des années 1990 avec la fin de la guerre froide, semble de nos jours profondément en panne. Savoir si le multilatéralisme pourra rebondir ou s'il ne correspond définitivement plus à l'état de notre monde dépasse les limites de cet article.

INVENTER UNE REPRÉSENTATION DE LA TERRE ?

On a oublié « d'inviter la Terre à la conférence du climat » avait déploré Michel Serres après la Conférence de Copenhague et il poursuivait : « L'enjeu de Copenhague n'était pas les relations humaines, mais le réchauffement de la planète, la fonte des pôles, la montée des eaux, la disparition des espèces¹³... ». La *Biogée*¹⁴ doit être absolument invitée et représentée, dit le philosophe, qui dénonce comme le font Bruno

11. Pour une analyse de l'impasse générale dans laquelle se trouve actuellement le multilatéralisme, voir T. Hale, D. Held et K. Young, *Gridlock. Why Global Cooperation is failing when we need it most*, Cambridge, Polity Press, 2013.

12. Forum UNESCO du Futur, « Les défis d'une économie verte et des sociétés vertes: attitudes, politiques, gouvernance », 24 mai 2012, Paris.

13. « On a oublié d'inviter la Terre à la conférence sur le climat », propos recueillis par Catherine Vincent, *Le Monde*, 22 décembre 2009, p. 5.

14. Sur le concept de Biogée, voir le deuxième chapitre de Michel Serres, *Temps des crises*, Paris, Éd. Le Pommier, 2009.

Latour¹⁵ ou Dominique Bourg, les défaillances de nos institutions et du politique pour traiter des problèmes environnementaux de long terme. Plusieurs difficultés se conjuguent derrière ces affirmations, tentons de les démêler.

« Inviter la Nature ou la Terre » dans une instance politique décisionnaire est une belle idée qui engage toutefois inéluctablement une bataille infinie de *représentations*. La Terre ne parle pas seule. Qui pourrait la représenter ? Est-ce les scientifiques, comme Serres semble le suggérer : « Deux groupes de personnes sont en présence : un groupe d'experts qui savent mais ne sont pas élus, et un groupe d'élus qui ne savent pas. Pour avancer, il faudra réinventer une reconfiguration des deux profils : celui du politique, comme celui du scientifique, dont l'implication dans la vie de la cité est absolument nécessaire¹⁶. » D'une certaine manière, le GIEC a déjà joué partiellement ce rôle dans le régime climatique, grâce à une pratique rigoureuse et plutôt réflexive de

l'expertise scientifique, mais grâce aussi à l'attention qu'il a accepté de porter aux préoccupations des pays du Sud et à l'alliance forgée avec les ONG. Ces divers facteurs ont fini par lui assurer le respect tant des scientifiques que des politiques. En effet, il apparaît clairement que la fiabilité des connaissances scientifiques n'est jamais strictement interne à la science, on constate au contraire qu'elle est fortement liée aux institutions et aux normes politiques¹⁷. Face à une menace grave, attendre des années – au risque de dégâts irréversibles – que les leaders politiques se convainquent des risques, provoque à juste titre des impatiences¹⁸. Néanmoins, il n'existe pas, il ne peut exister à notre avis un « gouvernement de la raison », au sens où ceux qui « savent » jouiraient par principe d'une position d'autorité supérieure. D'abord, les experts « savent » généralement des choses précises et validées sur des questions étroites et circonscrites ; or le champ de la décision politique déborde toujours de telles frontières

15. Voir le concept latourien de « Parlement des choses » dans B. Latour, *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte, 1999, ou celui de « Nouveau Sénat » de Dominique Bourg, dans D. Bourg., K. Whiteside, *Vers une démocratie écologique*, Paris, Seuil, coll « La République des idées », 2010.

16. *Le Monde*, 22 décembre 2009, p. 5.

17. Sur le GIEC, voir A. Dahan (dir.) *Les Modèles du Futur*, Paris, La Découverte, 2007 ; A. Dahan, « Climate Expertise : Between Scientific Credibility and Geopolitical Imperatives », *Interdisciplinary Science Reviews* 33(1), 2008, p. 71-81.

18. D. Shearman, J. W. Smith, *The Climate Change Challenge and the Failure of Democracy*, Santa Barbara (Calif), Praeger, 2007 ; J. E. Lovelock, *The Vanishing Face of Gaia : A Final Warning*, New York (N.Y.), Basic Books, 2009.

et doit intégrer d'autres dimensions. Ensuite, quelle que soit leur intégrité, les experts n'échappent jamais totalement à l'emprise de leur subjectivité¹⁹. Enfin, conférer un tel privilège à la science serait contraire aux principes de nos démocraties ; le GIEC l'a d'ailleurs compris, lui qui a constamment œuvré pour renforcer conjointement sa légitimité scientifique et une crédibilité politique. Il ne s'agit pas tant de dire le vrai de la science aux gouvernements, que de faire avancer une conviction partagée des risques environnementaux globaux. On est bien là dans un processus profondément politique qui appelle une meilleure compréhension des mécanismes de gouvernance environnementale globale. Par ailleurs les ONG, dans leur diversité, qu'elles soient d'environnement, humanitaires, de solidarité, pourraient prétendre, chacune, légitimement, à un droit de représentation (pensons aux forêts, aux côtes, aux récifs coralliens, aux problèmes de la pêche, aux vulnérabilités multiples qui suscitent des myriades d'associations et d'organisations spécialisées). Quant aux peuples indigènes, ils revendiquent déjà un tel droit.

19. Voir par exemple la figure du « conseiller du prince » chez P. Roqueplo, *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, Paris, Éditions de l'INRA, 1997.

Une deuxième difficulté de prise en compte des intérêts de la nature ou du climat, de la préservation d'éléments naturels ou de ressources, dans des instances politiques, réside dans la *myopie* de la démocratie, scandée par les échéances électorales courtes des nations démocratiques. Si les risques auxquels les démocraties font face concernent généralement des dommages potentiels, circonscrits dans le temps et l'espace, compensables pécuniairement, et qu'il convient de gérer au mieux, les menaces du changement climatique concernent la viabilité au long cours de la biosphère et les compensations pécuniaires n'ont plus aucun sens. Les difficultés écologiques constituent ainsi un immense défi pour nos démocraties. Alors, comment prendre en compte le long terme, l'intérêt des générations à venir ? Comment renforcer politiquement le futur, s'interroge Pierre Rosanvallon²⁰, qui remarque que les États forts ont toujours été historiquement moins court-termistes que les pouvoirs faibles. Faire entrer la dimension écologique dans l'ordre constitutionnel est un premier pas, qui s'est avéré très insuffisant.

Enfin, troisième difficulté, et non des moindres, le caractère *global* du risque climatique exige une prise en main et une action

20. P. Rosanvallon, « Sortir de la myopie des démocraties », *Le Monde*, 8 décembre 2009.

à l'échelle planétaire. Or, le souci planétaire du long terme est sans doute indissociable de la reconnaissance d'une terre-patrie, d'un raisonnement à partir des catégories d'humanité ou d'espèce humaine. Sauver la planète n'a de sens, note encore Rosanvallon, que si on la pense comme un espace commun de solidarité; Beck, lui, parlait de solidarité cosmopolite. On en est très loin. Les diverses initiatives institutionnelles des Nations unies pour un développement durable, notamment le sommet de la Terre de Rio en 1992 ou l'établissement de la Convention climatique, cherchaient à s'inscrire dans cette veine. Vingt plus tard, elles sont de plus en plus engluées dans leurs lourdeurs bureaucratiques.

EN CONCLUSION

Nous avons suggéré²¹ quelques pistes pour la construction d'un nouvel ordre de gouvernabilité du climat. Celui-ci suppose

21. S. Aykut, A. Dahan, *Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, chapitre 9.

une modification importante du cadrage du problème climatique et la mise en œuvre des impératifs résumés ci-dessus, donc de reconnaître la nécessité d'une gouvernance désenclavée, polycentrique, multi-échelles, et non plus seulement globale, du climat. Cela ne règle pas encore la bataille de représentations, ni ne remplace la nécessité d'une vision commune et d'un horizon revendiqué, qui soient explicites et largement mis en débat. Dans un exercice pédagogique récent de Simulations des négociations climatiques – *Make it Work* – déployé avec les étudiants de Sciences Po, Bruno Latour a suggéré d'intégrer au sein des délégations des parties des acteurs hors norme, pouvant représenter l'Amazonie, un océan, les ressources fossiles ou un lobby industriel... Il n'est pas interdit non plus d'imaginer l'admission de nouveaux *constituencies* (au sens onusien présent) organisés à partir de la reconnaissance d'un bien commun, la mer Méditerranée, un écosystème plus local, voire l'atmosphère elle-même. Le chantier de la gouvernance mondiale du climat et de l'environnement est encore devant nous.