

Fiche de synthèse¹

Penser l'environnement et les Relations Internationales : une introduction

Lucile Maertens (Sciences Po/CERI – Université de Genève/GSI)

1. Introduction : un sujet à la mode ?

Depuis les années 1970, on accorde de plus en plus d'importance aux questions se rapportant à l'environnement, entendu largement comme la biosphère où les hommes et autres espèces évoluent. Sur le plan international, la couverture médiatique d'enjeux majeurs tels que le changement climatique et les catastrophes naturelles ou de grandes rencontres internationales comme le Sommet de la Terre de 2012 Rio+20, dénote une indéniable attention à l'égard des problématiques environnementales aujourd'hui. Toutefois, celle-ci n'en est pas pour autant régulière et systématique : certaines thématiques font plus souvent la une, certains événements captivent plus que d'autres. Ainsi, au-delà du cliché d'un sujet de Relations Internationales qui serait « à la mode », cette brève introduction aspire à proposer des clés de compréhension pour penser l'environnement en tant que problème public international construit, au système de gouvernance éclaté et aux enjeux transnationaux multiples.

2. Construction d'un problème public international

Sans développer en détail les différentes procédures de la construction d'un problème public, cette partie met en évidence l'émergence de l'environnement comme problème transnational et les grandes étapes de sa politisation.

2.1. Emergence de l'environnement comme problème transnational

Dans les années 1960, et même dès 1952 avec le grand *smog* de Londres qui marque la pire pollution atmosphérique de l'histoire de la capitale britannique, on assiste à une multiplication d'accidents écologiques attirant l'attention sur les liens entre crise environnementale et santé : alors que les tests nucléaires français dans le Pacifique à partir de 1966 commencent à soulever des inquiétudes, le Torrey Canyon provoque une nappe pétrolière sans précédent sur les côtes anglaises et françaises en 1967. A cette époque également, les conséquences des pesticides sur l'environnement et sur la santé humaine suscitent des préoccupations croissantes à l'image du *Silent Spring* de Rachel Carson, publié en 1962. Ainsi, alors que les pays industrialisés sont de plus en plus préoccupés par les questions de pollution, au Sud, en pleine décolonisation, les Etats nouveaux tentent, quant à eux, d'affirmer leur souveraineté sur leurs ressources naturelles. Dans ce contexte,

¹ Fiche de synthèse écrite dans le cadre du MOOC « Espace Mondial » de Bertrand Badie, SciencesPo Paris.

le mouvement écologiste, conforté par la mise en image de l'interdépendance humaine par les premières photographies de la Terre depuis l'espace à la fin des années 1960, s'avère aussi de plus en plus radical. Ainsi au début des années 1970, l'environnement semble définitivement émerger comme un problème transnational. La conférence de Stockholm de 1972, premier Sommet de la Terre, marque alors le début de sa politisation à l'international.

2.2. Les grandes étapes de la politisation de l'environnement à l'international

La construction d'un problème public sur la scène internationale dépend non seulement de l'émergence de préoccupations telles que celles que nous venons de mentionner, mais également des efforts menés pour mobiliser l'attention et mettre sur l'agenda l'enjeu que l'on souhaite voir traiter. Cette construction passe notamment par la politisation – l'entrée dans la sphère des autorités publiques – de l'enjeu en question. Dans le cas de l'environnement, sa politisation à l'international s'est incarnée dans la mise en place de forums de discussion et de négociation interétatiques pour organiser la coopération internationale dans ce domaine. En 1972, le Sommet des Nations Unies sur l'environnement humain tenu à Stockholm conduit à la création du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) et à la diffusion de l'idée de « protection de l'environnement ». Alors que le 2^{ème} Sommet de la Terre de 1982 à Nairobi a peu de succès, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue à Rio en 1992, marque, quant à elle, une nouvelle étape dans ce processus. Dans un contexte post-Tchernobyl et de fin de Guerre froide, cette rencontre a abouti à l'institutionnalisation du concept de développement durable, défini dans le Rapport Brundtland de 1987, document central dans la préparation de ces négociations. Cette conférence marque également la reconnaissance de la possible compatibilité entre économie de marché et protection de l'environnement et la volonté d'agir dans ce sens. Elle conduit aussi à l'adoption de l'Agenda 21 – un plan d'action pour l'intégration du développement durable au sein des différents secteurs de l'activité humaine –, et de trois grandes conventions portant sur les thèmes suivants : changement climatique, biodiversité et désertification. A la suite de ce sommet, d'autres accords tels que la signature du Protocole de Kyoto concernant les émissions de gaz à effet de serre en 1997, la Déclaration du Millénaire de 2000 dont l'un des objectifs concerne la soutenabilité environnementale, ou encore le Plan Stratégique de Bali de 2004 au sujet des transferts de technologie, révèlent la pérennité de l'environnement sur l'agenda politique international. De même, la multiplication d'événements climatiques extrêmes et de désastres naturels – on pense notamment au tsunami en Asie du Sud-Est en 2004 – et la récurrence d'accidents écologiques tels que la catastrophe nucléaire de Fukushima en 2011, maintiennent une attention constante sur ces problématiques. Toutefois, cette politisation n'est pas sans échec, comme les blocages du multilatéralisme climatique, particulièrement mis en évidence lors du Sommet de Copenhague de 2009, le révèlent. Le Sommet de Rio+20, plus attendu que son précédent en

2002 à Johannesburg, n'a également pas permis de résoudre les problèmes de gouvernance si souvent signalés, en particulier en termes de cohérence, de coordination et de *leadership* en matière d'environnement à l'échelle internationale. Ainsi, alors que la France s'apprête à accueillir, en 2015, la Conférence sur le climat destinée à proposer un nouvel accord mondial pour la lutte contre le changement climatique, les négociations internationales en matière d'environnement ne semblent pas parvenir à dépasser les obstacles d'un système de gouvernance éclaté.

3. Un système de gouvernance éclaté

Si la transversalité des questions environnementales complique leur gestion, le système de gouvernance actuel, à la fois complexe et difficilement réformable, relève de l'éclatement tant sur le plan des échelles de travail, des acteurs concernés que sur celui des instruments utilisés.

3.1. Des enjeux sur des échelles multiples

Les enjeux de l'environnement au sein des Relations Internationales ne se situent pas exclusivement à l'échelle internationale. En effet, une des caractéristiques des problématiques environnementales réside dans les échelles multiples où elles apparaissent et peuvent être analysées et comprises. Un conflit entre un peuple autochtone et une firme transnationale sur l'utilisation des ressources naturelles d'un territoire donné relève de l'échelle locale même si les ressources en question sont bien souvent échangées à l'international et que les acteurs économiques ne sont pas nécessairement originaires de la zone en question. De même, les politiques d'un Etat en matière de réglementation sur les gaz à effet de serre des entreprises localisées sur son territoire concernent principalement l'échelle nationale tout en ayant un impact sur la lutte globale contre le changement climatique. Enfin, le phénomène inverse de répercussions est aussi observable dans la mesure où des problématiques globales comme le changement climatique ont des effets des plus localisés, en particulier dans les pays du Sud. De façon similaire, des réglementations régionales interviennent à l'échelle nationale comme dans le cas de l'Union Européenne ou encore des mobilisations transnationales – au-delà de la sphère étatique – peuvent concerner des causes globales comme la préservation de la biodiversité ou des enjeux plus locaux comme la défense des droits d'un peuple autochtone. Cette multiplicité des échelles concernées explique, au moins en partie, l'enchevêtrement d'un nombre croissant d'acteurs impliqués dans le champ de l'environnement et des Relations Internationales.

3.2. Un nombre croissant d'acteurs concernés

Compte tenu des différentes échelles mentionnées, il est logique que les acteurs concernés soient tout aussi multiples. Le citoyen, les autorités locales et territoriales, les

gouvernements, les organisations régionales et les organisations internationales sont donc tous des acteurs potentiels en termes d'environnement. Toutefois, outre ces différentes strates d'acteurs politiques, on note aussi une diversification dans le type d'acteurs concernés. En effet, outre les autorités publiques locales – on peut notamment citer le Conseil Mondial des Maires sur le Changement Climatique – et nationales – dont on peut noter aussi la diversité dans la mesure où les inégalités interétatiques en matière d'environnement sont criantes –, nous avons également signalé des acteurs interétatiques que représentent les organisations régionales et internationales mais aussi des individus, membres de la société civile. Cette société civile est aussi composée d'organisations non-gouvernementales nationales et internationales, d'acteurs économiques tels que les firmes transnationales, de journalistes et d'experts comme ceux du Groupe d'Experts Intergouvernemental sur le Climat (GIEC) créé par le PNUE et l'Organisation Météorologique Mondiale (OMM) en 1988, tous potentiellement impliqués dans les problématiques environnementales. Dans un tel contexte d'acteurs aussi nombreux et de nature si différente, la coopération en matière de gouvernance mondiale de l'environnement apparaît complexe et ce, d'autant plus que les instruments mis à disposition sont tout aussi multiples et divers.

3.3. Des instruments complexes et rivaux

L'éclatement de la gouvernance mondiale de l'environnement réside principalement dans ce dernier aspect : les arènes de décision et les outils juridico-politiques proposés sont à la fois extrêmement complexes mais aussi souvent en concurrence. Outre la juxtaposition de juridictions différentes – droit international, coutume, doctrine, accords régionaux, accords bilatéraux, juridictions fédérales, nationales et locales, politiques publiques en général – qui concerne tout enjeu de Relations Internationales, l'environnement est caractérisé par l'absence de *leadership* clair en termes de gouvernance. En effet, le PNUE a été délibérément créé comme une agence normative au pouvoir limité, dont le siège à Nairobi et le faible financement contribuent encore davantage à réduire sa capacité d'action. Or, la création de secrétariats associés à certains accords environnementaux multilatéraux – la biodiversité, le changement climatique, etc. – a dilué la capacité du PNUE à participer à la constitution d'un système de gouvernance cohérent. Ainsi, si le PNUE demeure un acteur central dans la collecte et la diffusion des données scientifiques en matière d'environnement et s'il participe à la création et diffusion de normes internationales dans ce domaine, son rôle en termes de gouvernance à proprement parler est relativement limité. Or, cette multiplication des régimes environnementaux et des forums de négociations portant sur les grandes problématiques environnementales s'incarne également dans la création de services ou départements au sein d'organisations internationales, non exclusivement en charge des questions environnementales, pour traiter de ces problématiques. Ces pôles « environnement » créent ainsi des chevauchements de mandats entre organisation et des rivalités entre programmes parfois

déjà en compétition pour obtenir des financements. Cette multiplication des instruments conduit ainsi certains enjeux à être sur-traités, tandis que cette absence de *leadership* clair permet, lorsque les Etats sont réticents à coopérer, de laisser d'autres questions en suspens.

4. Diversité des enjeux environnementaux transnationaux

Le dernier point que nous souhaitons aborder dans cette introduction aux questions d'environnement et de Relations Internationales concerne les grands problèmes écologiques sur la scène internationale : la dégradation environnementale, les ressources naturelles et le changement climatique. Il importe de noter que cette division arbitraire a pour objectif de présenter simplement ces différents enjeux, mais il est évident qu'ils sont tous extrêmement liés les uns aux autres et s'influencent mutuellement.

4.1. Les différentes formes de dégradation environnementale

Le premier enjeu transnational que nous souhaitons mentionner concerne la dégradation environnementale et ses différentes formes, dont nous retenons trois aspects en particulier. Tout d'abord, souvent citée comme un exemple de réussite en matière de multilatéralisme environnemental, la lutte contre l'érosion de la couche d'ozone – à travers la Convention de Vienne de 1985 et le Protocole de Montréal de 1987 – figure comme un des outils de prévention de la dégradation environnementale. Un deuxième enjeu concerne l'appauvrissement des sols, la disparition des terres arables et plus globalement la désertification. Phénomène à la fois naturel et d'origine humaine, il est amplifié par l'utilisation excessive des sols et de l'irrigation, la déforestation – enjeu à lui seul, notamment contribuant aux changements climatiques –, l'industrialisation et le tourisme mais également par le changement climatique. En 1992, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CLD) a été adoptée à l'occasion du Sommet de Rio tout comme celle sur la biodiversité. L'érosion de la biodiversité constitue une dernière forme de dégradation environnementale évoquée dans ce papier. Protégée par la Convention sur la diversité biologique (CBD), la diversité des organismes vivants est non seulement une question éthique mais également une question économique comme tente de le montrer la Plate-forme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques, créée, à l'image du GIEC, par le PNUE en 2012. Il s'agit pour ces scientifiques de mettre en évidence les services que la biodiversité rend à l'activité humaine. Or, si des débats demeurent, notamment sur les outils économiques appropriés pour évaluer ces services, la dépendance de nos activités à l'égard des ressources naturelles est quant à elle indiscutée.

4.2. L'enjeu des ressources naturelles

Le deuxième enjeu transnational à souligner touche effectivement aux questions de ressources naturelles. La littérature scientifique concernant les questions de ressources

naturelles s'articule généralement autour de trois débats. Tout d'abord, il s'agit de savoir si l'on parle de ressources renouvelables ou non. Ensuite, s'il est question de ressources énergétiques ou non dans la mesure où les questions énergétiques, intégralement associées à l'activité humaine, ont souvent été évincées des propos en matière d'environnement. Enfin, il s'agit de savoir si ces ressources s'appauvrissent ou sont, au contraire, en abondance. Ces débats ont structuré la réflexion théorique en matière de ressources naturelles. Toutefois, si la question du renouvellement des ressources – et notamment le débat sur les énergies renouvelables, le nucléaire ou encore le gaz de schiste – ne doit pas être négligée, nous pouvons tenter de dépasser ces débats en s'interrogeant sur deux autres aspects transversaux. En effet, plus que le type de ressource et la quantité, il importe de s'interroger sur le type de gestion et sur les impacts de cette gestion sur les inégalités locales, nationales, internationales et sur les conflits de basse comme de grande intensité. La répartition de ces ressources a effectivement des conséquences sur la marginalisation de certaines populations – la question des femmes et des ressources naturelles a notamment été traitée en écologie politique – et sur le taux de pauvreté. Deuxièmement, la problématique de la coopération interétatique est un enjeu crucial dans la mesure où dans de nombreux cas, les ressources naturelles, telles que l'eau, sont transfrontalières conduisant à l'interdépendance des différents acteurs concernés. Cette coopération concerne également les échanges en matière de technologie, notamment dans le domaine des énergies renouvelables. La coopération apparaît donc comme un élément central pour analyser les questions de ressources naturelles tout comme le changement climatique.

4.3. Le défi du changement climatique

Le dernier enjeu que nous souhaitons présenter dans cette introduction touche au défi du changement climatique. Tout d'abord, il importe de noter que le changement climatique fait l'objet de controverses scientifiques à deux niveaux principaux : ses causes – et notamment la responsabilité humaine – et l'ampleur de ses conséquences. Sans développer davantage ces débats, nous retiendrons la définition de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) : « les changements de climat qui sont attribués directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale et qui viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée au cours de périodes comparables ». Déjà mis à l'agenda par la création du GIEC en 1988 par le PNUE et l'OMM, l'intérêt pour cet enjeu s'est cristallisé par l'adoption de la CCNUCC en 1992 à Rio et en 1997 par la signature du Protocole de Kyoto sur les émissions de gaz à effet de serre – les trois mécanismes de flexibilité mis en place étant les permis négociables, le mécanisme de développement propre et la mise en œuvre conjointe. Deux concepts-clés sont à retenir en matière de changement climatique : l'atténuation – ce que les accords comme le Protocole de Kyoto visent en réduisant les gaz à effet de serre afin de limiter l'augmentation globale de la température – et l'adaptation. Les plans

nationaux d'adaptation ont pour but de renforcer les capacités de chaque Etat à s'adapter aux effets du changement climatique. Comme il a été mentionné précédemment, le multilatéralisme climatique peine actuellement à trouver un accord pour succéder à celui de Kyoto, la prochaine grande conférence étant prévue pour 2015 en France. La question de la responsabilité – en particulier la responsabilité historique des pays développés et la notion de responsabilité commune mais différenciée proposée dans le Protocole de Kyoto – oppose particulièrement les pays du Nord et les pays émergents, les pays les moins développés et les petits Etats insulaires étant, bien souvent, les victimes de ces jeux de puissance.

5. Conclusion : une question de discours

A travers cette brève introduction, nous avons mis en évidence la progressive construction de l'environnement comme enjeu de Relations Internationales, montré l'éclatement de sa gouvernance en termes d'échelles, d'acteurs et d'instruments, et évoqué trois des grands problèmes transnationaux environnementaux : la dégradation environnementale, les ressources naturelles et le changement climatique. Certains sujets, tels que les biens communs globaux – la haute mer, l'atmosphère, l'Antarctique et l'espace – ou le nucléaire, n'ont pas été développés bien qu'ils illustrent parfaitement les enjeux de puissance et de souveraineté que représentent bien souvent les problématiques environnementales. De même, évoqués de manière transversale, la notion d'inégalité et les enjeux d'équité et de justice sociale que représente l'environnement à l'échelle globale sont des thématiques majeures qu'il ne faut pas négliger. Enfin, si nous n'avons pu traiter de tous les aspects de ce vaste sujet, il importe de conclure sur le *discours* encadrant tout propos sur l'environnement en Relations Internationales. En effet, les cadres proposés pour définir et présenter les enjeux environnementaux – des menaces à la sécurité nationale, des plateformes de coopération, des obstacles économiques, etc. – ont un impact significatif sur l'attention qu'on leur accorde et sur les solutions que l'on proposera. Ces cadres et discours dépendent de leurs auteurs, de leurs audiences mais également du contexte dans lesquels ils sont produits : on observe ainsi qu'un problème environnemental peut être perçu différemment d'une région à l'autre, et que certaines questions centrales pour un Etat peuvent être absentes du débat politique dans un autre. Sans nier la dimension tangible et observable de ces enjeux, leur définition au sein des discours politiques est tout aussi centrale pour comprendre l'environnement et les Relations Internationales.

Janvier 2014.

Bibliographie indicative :

Andonova, Liliana, Hoffmann, Matthew. 2012. From Rio to Rio and Beyond: Innovation in Global Environmental Governance. *Journal of Environment & Development* 21(1): 57-61.

- Andonova, Liliana, Mitchell, Ronald. 2010. The Rescaling of Global Environmental Politics. *Annual Review of Environment and Resources* 35: 255-282.
- Compagnon, Daniel. 2013. L'environnement dans les RI In Balzacq, Thierry, Ramel, Frédéric. *Traité de relations internationales*. Paris : Presses de Sciences Po, pp. 1019-1054.
- Elliott, Lorraine. 2004. *The Global Politics of the Environment*. 2^e Ed. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Gemenne, François. 2009. *Géopolitique du changement climatique*. Paris : A. Colin.
- Grant, Wyn. 2011. Environmental Issues. In *International Encyclopedia of Political Science*, dirigé par Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser, et Leonardo Morlino. Online : SAGE Publications.
- Le Prestre, Philippe. 2005. *Protection de l'environnement et relations internationales : les défis de l'écopolitique mondiale*. Paris : A. Colin.
- Mitchell, Ronald. 2010. *International Politics and the Environment*. Londres: SAGE.
- Mulligan, Shane. 2010. Energy, Environment, and Security: Critical Links in a Post-Peak World. *Global Environmental Politics* 10(4): 79-100.
- Robbins, Paul. 2004. *Political Ecology: A Critical Introduction*. Malden : Blackwell Publishing.
- Walker, Peter. 2005. Political Ecology: Where Is the Ecology? *Progress in Human Geography* 29(1): 73-82.