

## CHAPITRE 16

### La diplomatie environnementale

*Amandine Orsini*

La diplomatie environnementale internationale est récente comparée à d'autres, puisqu'elle ne s'officialise que durant les années 1970. Pourtant, elle se démarque très tôt par un dynamisme exemplaire et soutenu au cours du temps. En 2013, Rakhyun Kim (Kim, 2013) recensait déjà 747 accords multilatéraux d'environnements. À ceux-ci s'ajoutent de nouveaux accords adoptés régulièrement par les États, comme la Convention de Minamata sur le mercure de 2013 qui vise à réduire les effets nocifs du mercure, ou l'Accord de Paris de 2015 de la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) qui a pour objectif, entre autres, de limiter les changements climatiques et leurs effets. Portés par ce dynamisme, certains événements de la diplomatie environnementale ont pris une ampleur vertigineuse. Par exemple, 25 903 participants ont pris part à la COP 22 de la CCNUCC à Marrakech en décembre 2016. Près d'un quart étaient notamment des observateurs non étatiques.

Mais tout d'abord, qu'est-ce que la diplomatie environnementale ? *A priori*, la diplomatie environnementale se comprend comme une diplomatie qui traite uniquement de questions d'environnement. En pratique pourtant, la diplomatie environnementale côtoie régulièrement beaucoup d'autres thématiques comme les questions commerciales (commerce des espèces protégées par exemple), de propriété intellectuelle (droit des populations indigènes et locales concernant l'usage des ressources génétiques naturelles), énergétiques (atteinte des objectifs de réduction des gaz à effet de serre, utilisation des biocarburants), de santé (impacts sur la santé de la consommation d'organismes génétiquement modifiés – OGM), et même de sécurité (conséquences du réchauffement climatique sur les migrations transnationales).

Comprise initialement par les décideurs selon la première acception, la diplomatie environnementale a été longtemps jugée secondaire aux yeux des gouvernements. Cette mise à l'écart lui a permis de bénéficier d'une plus grande liberté. Elle a ainsi développé des particularités qui expliquent son dynamisme actuel, particularités que ce chapitre propose de détailler. Une première partie s'intéresse au contenu de la diplomatie environnementale, une deuxième à son format.

#### Le contenu de la diplomatie environnementale

La diplomatie environnementale se développe timidement dès le XIV<sup>e</sup> siècle par des accords bilatéraux sur le continent européen (Angleterre-Portugal, Angleterre-France, etc.), pour la gestion de ressources halieutiques. Au XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup>, plusieurs de ces accords s'intéressent à l'accès à certains territoires ou rivières en Europe et en Amérique du Nord. Outre ces accords sur des ressources ou territoires précis, c'est au XIX<sup>e</sup> siècle que l'environnement prend résolument une dimension multilatérale. En effet, l'action bilatérale se révèle souvent insuffisante pour gérer des biens communs, non exclusifs et non rivaux, menacés. En outre, la plupart des ressources (comme les poissons) et problématiques environnementales ne connaissent pas de frontières. En 1857, le premier accord multilatéral, impliquant donc plus de trois États, engage les États limitrophes du lac de Constance pour la gestion du pompage de l'eau du lac. Puis progressivement, les accords multilatéraux se développent et

commencent à traiter des problèmes plus directement environnementaux comme le transport de substances dangereuses ou la protection d'espèces menacées.

Après le développement progressif des accords environnementaux aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, il faut attendre les grands sommets environnementaux, et notamment le sommet de Stockholm de 1972, pour que l'environnement prenne son acception véritablement globale et pour que la diplomatie environnementale s'oriente vers la protection des ressources naturelles mondiales plutôt que vers de simples questions de gestion des stocks.

Dès 1972, les sommets, qui se réunissent tous les dix ans, donnent le la de la diplomatie environnementale (Morin et Orsini 2015), et sont l'occasion de faire le bilan, de proposer des principes généraux enchâssés dans des déclarations officielles, de créer des institutions internationales dédiées à l'environnement (Death, 2011).

Le sommet de Stockholm, ou conférence des Nations unies sur l'environnement humain de 1972, est le premier sommet multilatéral dédié à l'environnement. Grâce à la participation active des pays en développement, le sommet fut l'une des plus grandes conférences internationales jamais organisées. Des délégations de 114 pays y participèrent, alors que les Nations unies ne comptaient à l'époque que 131 États membres et que l'environnement n'était pas encore devenu un enjeu central des relations internationales. Le sommet souligne, à la suite de la participation des pays en développement, la priorité des préoccupations environnementales, mais reconnaît du même souffle l'importance du développement économique. Cette association entre environnement et développement restera très présente lors des autres sommets sur la protection de l'environnement. En particulier, elle répond rapidement au souci des pays en développement de ne pas pouvoir mettre en œuvre des mesures coûteuses en technologie, ou restrictives pour leur développement économique. Alors que les pays en développement étaient initialement méfiants face aux initiatives multilatérales en matière de protection de l'environnement, le sommet démontra qu'un compromis était possible. La déclaration finale énonce vingt-six principes généraux sur l'environnement. Elle consacre notamment la création des premiers ministères nationaux spécialisés sur l'environnement et la mise en place du Programme des Nations unies sur l'environnement (ONU Environnement).

Pour consolider les acquis de Stockholm, un deuxième sommet, la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, est organisé à Rio en 1992. Le sommet affirme les liens entre environnement et développement. En effet, il fut décidé que la conférence se tiendrait cette fois dans un pays en développement, en l'occurrence le Brésil (Tolba, 1998). Le sommet est de grande ampleur et rassemble 108 chefs d'États, 187 délégations, environ 10 000 délégués gouvernementaux, plus de 1 400 organisations non gouvernementales (ONG) officiellement accréditées et près de 9 000 journalistes. Il est particulièrement productif. Les États y adoptent une déclaration politique qui clarifie des principes généraux en héritage de ceux adoptés à Stockholm ainsi qu'un plan d'action ambitieux, portant le nom d'Action 21, pour identifier les problèmes, définir les objectifs et préciser les moyens d'action sur des thèmes aussi divers que les substances chimiques, l'accès à l'eau potable et le transport. Un principe majeur adopté est le principe de responsabilité commune mais différenciée. D'après ce principe, tous les États doivent s'engager à faire des efforts pour protéger l'environnement, mais ces efforts doivent être calculés de façon proportionnelle à leur capacité. Autrement dit, les efforts demandés aux pays développés doivent être beaucoup plus importants que ceux demandés aux pays en développement. Le sommet marque également l'adoption de deux traités internationaux : la CCNUCC et la Convention sur la diversité biologique (CDB), alors que deux processus diplomatiques internationaux y sont mis en œuvre sur la désertification et la gestion des forêts. Du point de vue des institutions, le sommet réforme le Fonds mondial pour l'environnement et

marque la création d'une toute nouvelle institution, la Commission du développement durable, pour assurer le suivi d'Action 21. Enfin, le sommet confirme une tendance majeure : le libéralisme dans le domaine de la protection de l'environnement. Cette tendance souligne l'accent mis sur la valeur économique de l'environnement qui permettrait, en instaurant des marchés, de le préserver, comme le veut la logique du marché carbone, ou des paiements pour services éco-systémiques.

En 2002, le sommet mondial sur le développement durable organisé à Johannesburg se détourne en partie des priorités environnementales et ouvre la porte aux acteurs non étatiques. En effet, les organisateurs du sommet encouragent surtout activement la conclusion de « partenariats de type II », c'est-à-dire des ententes conclues non pas uniquement entre États, mais entre partenaires de diverses natures, dont des entreprises, des organisations intergouvernementales, des ONG ou des États. Plus de 200 partenariats de type II sont conclus à Johannesburg, totalisant des investissements de plus de 23 millions de dollars. Cette tendance s'inscrit dans la dynamique du libéralisme environnemental, mais marque également la volonté d'améliorer l'efficacité des mesures environnementales, en déléguant la mise en œuvre aux acteurs de terrain.

Vingt ans après le sommet de Rio, les membres des Nations unies tentent une nouvelle percée diplomatique en organisant un sommet sur le développement durable à Rio de Janeiro, le sommet Rio+20 (Foyer, 2015). Malgré un contexte international moins favorable (crise économique de 2008, montée des émergents), Rio+20 innove à nouveau à plusieurs égards. Le sommet introduit le concept d'« économie verte ». L'économie verte serait, d'après la déclaration *L'Avenir que nous voulons* adoptée à Rio+20, « un des moyens précieux dont nous disposons pour parvenir au développement durable » (paragraphe 56). Il s'agirait d'un instrument flexible, qui ne constitue pas une « réglementation rigide » (paragraphe 56). Une autre innovation majeure du sommet est de miser sur la collecte et la divulgation d'information pour encourager des comportements plus respectueux de l'environnement. Du point de vue des innovations institutionnelles, la Commission du développement durable, créée à Rio en 1992, est remplacée par un « forum politique intergouvernemental de haut niveau » auquel participent des « décideurs de haut niveau » de façon à lui donner une visibilité et un pouvoir décisionnel accrus. *L'Avenir que nous voulons* appelle également l'Assemblée générale des Nations unies à renforcer la structure institutionnelle de l'ONU Environnement.

En parallèle des grands sommets, une multitude de traités environnementaux est conclue sur des thématiques très diverses comme les déchets dangereux, les produits chimiques, la pollution marine, etc. Ces traités n'ont pas de rattachement institutionnel unique (l'ONU Environnement notamment) car l'institutionnalisation des traités environnementaux dans le paysage organisationnel international s'est faite pas à pas. Dans certains cas, des organisations internationales préexistantes ont souhaité étendre leur domaine d'action plutôt que de déléguer ce rôle à des institutions internationales environnementales. Par exemple, l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco) a pris sous sa coupe la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de 1972, gérant dès lors des sites naturels. Par ailleurs, progressivement, des organisations et leurs traités, qui n'avaient pas initialement d'objectifs environnementaux, en ont embrassé. C'est le cas de l'Organisation internationale des bois tropicaux et de la Commission baleinière internationale, qui avaient, au moment de leur création, des objectifs plutôt commerciaux, à savoir d'assurer respectivement la pérennité du commerce du bois et de la chasse à la baleine et qui, progressivement, basculent vers la protection des espèces naturelles concernées. Dans ces deux cas, les traités adoptés se trouvent en dehors du système des Nations unies. Enfin, de nombreux traités environnementaux ont une dimension régionale et sont donc adossés à

des organisations régionales. C'est le cas par exemple du Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement adopté en 1991. Du fait de leur institutionnalisation très différente, les traités environnementaux ont eu tendance à s'autonomiser, mettant en place leurs propres secrétariats par exemple.

Malgré leurs origines et liens institutionnels différents, les traités environnementaux forment une famille de traités, où certaines dispositions perdurent d'un accord à l'autre (Kim, 2013). On y retrouve des dispositions qui traduisent les grandes orientations scandées lors des sommets environnementaux (le développement durable, l'importance du développement, les partenariats, etc.) ainsi qu'un certain nombre de principes plus spécifiques comme le principe de précaution, celui d'accord préalable en connaissance de cause ou celui de responsabilité commune mais différenciée.

Par ailleurs, l'absence de rattachement institutionnel unique pour les différents traités aide à la diffusion des normes et principes environnementaux vers d'autres instances diplomatiques. La diplomatie environnementale contamine ainsi d'autres champs dans une double dynamique : d'un côté, elle étend ses compétences et s'applique à des thématiques non environnementales ; de l'autre, elle participe à la diffusion de ses propres principes.

D'un côté, la diplomatie environnementale se prononce régulièrement sur des questions qui vont au-delà de sa compétence stricte. Plusieurs traités environnementaux se sont ainsi développés en opposition aux principes de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et/ou de son Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Adpic). Par exemple, la CDB de 1992 reconnaît la souveraineté des États sur leurs ressources naturelles (jusqu'alors en libre accès) pour contrer le développement des droits de propriété intellectuelle de type brevets qui permettent de privatiser les innovations issues de ces ressources. Aussi, le Protocole de Cartagena sur la biosécurité de 2000, portant sur les OGM, s'oppose au principe de la preuve scientifique de l'OMC en adoptant le principe de précaution. Alors que le premier reconnaît l'innocuité des OGM jusqu'à preuve du contraire, le second reconnaît les risques potentiels liés aux OGM, jusqu'à preuve de leur innocuité. Le Protocole de Cartagena s'oppose également au principe de libre circulation en adoptant le principe de l'accord préalable en connaissance de cause qui demande que les États soient informés de tout transfert d'OGM destiné à l'alimentation et à l'agriculture sur leur territoire, et qu'ils valident ce transfert avant qu'il ne soit effectif. Ce principe est utilisé également par plusieurs traités environnementaux s'appliquant aux transports de substances dangereuses.

D'un autre côté, la diplomatie environnementale tente de faire adopter ses objectifs par d'autres. Dès les années 1980 la Banque mondiale est accusée de dégrader l'environnement, à la suite de l'octroi de prêts de plusieurs millions de dollars pour des projets de développement aux impacts environnementaux désastreux. Par exemple, le projet de construction de la route Polonoeste à travers l'Amazonie, qui commença en 1981, a eu un impact catastrophique sur la biodiversité et sur les conditions de vie des populations autochtones de cette région. La banque devint alors l'objet de critiques d'ONG mais aussi d'États, notamment du Congrès américain, qui menaça de suspendre ses contributions. La banque a dû modifier ses pratiques et tente aujourd'hui d'être davantage en accord avec un objectif de développement durable. Autre exemple : les questions climatiques s'invitent pour la première fois au Conseil de sécurité des Nations unies en 2007 lorsque les États y évoquent les conséquences des changements climatiques sur la sécurité mondiale avec des menaces comme la montée du niveau des océans ou la multiplication des réfugiés climatiques.

De cet enchevêtrement institutionnel résulte que la diplomatie environnementale forme, depuis les années 2000 environ, pour chaque sous-thématique traitée, une structure pluri-institutions qui ne se résume plus à

un régime international unique. Au contraire, elle se trouve à la croisée de plusieurs régimes, formant bien souvent des complexes de régimes. Par exemple, la question des investissements dans les biocarburants se pose aujourd'hui à la croisée de quatre régimes internationaux : le régime des changements climatiques avec entre autres le mécanisme de développement propre de la CNUCC ; le régime du commerce représenté par l'OMC ; le régime du développement représenté par la Banque mondiale ; et le régime énergétique représenté par la Directive européenne sur les énergies renouvelables. De même, la question de l'accès aux ressources génétiques naturelles entrecroise les régimes de la protection de l'environnement avec le Protocole de Nagoya ; des droits de propriété intellectuelle avec l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle ; de la santé avec l'Organisation mondiale de la santé ; de l'agriculture avec notamment l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture.

Ces complexes de régimes peuvent présenter différentes structures plus ou moins cohérentes qui, de ce fait, favorisent les synergies ou les conflits. Dans tous les cas, le prix à payer en termes de participation à la diplomatie environnementale est relativement élevé. Alors que, pendant les années 1990, il était encore possible de suivre une seule arène de négociation pour se tenir informé et influencer une thématique, l'effort doit être démultiplié aujourd'hui. En outre, une fois qu'ils auront payé le ticket d'entrée dans le jeu de la diplomatie, les acteurs devront aussi investir leurs ressources à en comprendre les règles.

## Les règles du jeu de la diplomatie environnementale

La diplomatie environnementale repose sur trois règles tacites principales qui rythment les décisions gouvernementales.

Premièrement, la diplomatie environnementale repose sur la règle du consensus, dans un jeu où la dimension collective est importante. Ainsi, la très grande majorité des décisions sont présentées à l'ensemble des diplomates et adoptées, sauf réaction contraire de la part d'un ou plusieurs gouvernements. Le vote est très rarement pratiqué. L'adage « qui ne dit mot consent » et le silence qui précède chaque décision ont l'avantage de permettre en théorie à tout intérêt en présence de s'exprimer, tout en argumentant sa position. C'est donc une règle plutôt inclusive. En pratique cependant, elle empêche les absents d'exprimer une éventuelle opposition (alors que la multiplication des arènes de négociation pose problème simplement en termes de présence aux discussions). Elle crée également une certaine pression sur les diplomates puisque le poids en termes de réputation est important pour l'éventuel pays qui élèverait la voix contre les autres.

Deuxièmement, la diplomatie environnementale s'organise pour chaque accord ou déclaration comme un tout mais combinable, à savoir que chaque négociation est découpée en sous-thématiques mais que l'accord final porte sur la totalité, un paquet global, combinant différents possibles de chaque sous-unité d'après la formule selon laquelle rien n'est convenu tant que tout n'est pas convenu (*Nothing is agreed until everything is agreed*) (Jepsen, 2013). Les accords suivent habituellement une structure similaire dont les principaux éléments sont une déclaration générale en préambule, suivie par des définitions, la description des mesures, des mécanismes de contrôle et enfin des procédures juridiques d'entrée en vigueur. Pour chacun de ces points, les négociations sont subdivisées en différents groupes de travail souvent eux-mêmes subdivisés en groupes de contact, concernant des questions qui deviennent souvent très techniques et très variées : économiques mais aussi juridiques ou éthiques, etc. Par exemple, lors des dernières négociations du forum des Nations unies sur les forêts, les États mirent en place deux groupes de travail. Un pour travailler à la rédaction d'une déclaration ministérielle ; l'autre pour travailler à une

résolution commune. Entre autres, le deuxième groupe de travail établit un groupe de contact pour discuter de l'éventuelle mise en place d'un Comité sur la mise en application et les avis techniques. Ce groupe de contact a dû, entre autres, envisager les fonctions, les modalités et les compétences possibles de ce comité. Parce que chaque point, même technique, est important, les diplomates ne se prononcent que lorsqu'ils estiment avoir une vision assez précise de l'ensemble des modalités.

Troisièmement, les négociations multilatérales d'environnement correspondent très bien, en théorie des jeux, au jeu de la poule mouillée. C'est un jeu à somme non nulle, qui implique deux joueurs, où la coopération est récompensée. Le jeu s'inspire des scènes de duels automobiles de plusieurs grands films américains. Deux pilotes se trouvent face à face des deux côtés de la même piste. Ils s'élancent l'un vers l'autre. Le premier des deux qui quittera son véhicule pour éviter le crash perd la partie et devient la « poule mouillée ». L'objectif de chaque pilote est donc de se montrer déterminé, de faire le dur, pour pousser son adversaire à céder le plus tôt possible. Ce qui permet également aux deux pilotes de rester en vie. Dans le cas contraire, le jeu serait contre-productif puisque les deux perdraient la vie. Si l'on remplace les pilotes par des diplomates, et l'action de sauter par celle d'accepter un accord, alors ce jeu reflète bien la dynamique de la diplomatie environnementale.

D'un côté, les États voient un intérêt à adopter un accord commun. Ils investissent en effet du temps et de l'argent dans de nombreuses réunions internationales : bien que les réunions officielles pour chaque traité ne s'organisent souvent que sur une base biennale et ne durent que deux semaines, elles sont le résultat de dizaines voire de centaines de réunions préparatoires aux quatre coins du monde. L'absence d'un accord final ne permettrait pas de rentabiliser l'investissement matériel fait par les États. Par ailleurs, si cet investissement est tel, c'est qu'une partie des États reconnaît l'urgence des problèmes à traiter, et reconnaît que les thématiques environnementales ne peuvent être résolues que de façon collective. La gestion des déchets radioactifs n'a de sens que si elle est multilatérale, ce qui permet d'éviter le *dumping* de déchets dangereux dans des pays n'ayant pas les moyens de participer à cette diplomatie, sans, de fait, résoudre les problèmes environnementaux. Les efforts pour limiter les changements climatiques n'ont de sens que si l'ensemble des États s'engage (Aykut et Dahan, 2015). De ce fait, l'issue de la diplomatie environnementale doit être celle d'un accord global.

D'un autre côté, aucun des négociateurs ne souhaite faire le premier pas. Des inquiétudes en termes de compétitivité économique freinent les élans de la plupart des pays développés. Au contraire, les petites délégations ont soit des difficultés à suivre les discussions, soit une incapacité à investir dans des solutions satisfaisantes. Par ailleurs, la segmentation des négociations en groupes de travail et de contact pousse l'ensemble des diplomates à attendre le plus longtemps possible avant de conclure un accord, puisqu'on ne sait souvent qu'au dernier moment ce qu'il contiendra. Il en résulte que les accords sont conclus au *finish*, tard dans la nuit, à l'issue de véritables marathons diplomatiques. Il n'est pas rare de trouver des négociateurs endormis à leurs pupitres, sur les divans des couloirs ou à même le sol des salles de négociation. Les sites de négociation sont d'ailleurs organisés comme de vraies villes miniatures, pour permettre la présence continue des diplomates. Restauration, mais aussi salles de prière, de méditation ou de yoga y fleurissent.

La plupart des délégations connaissent cette dynamique et ménagent leurs meilleurs diplomates qu'elles n'envoient que pour la deuxième semaine des négociations<sup>1</sup>. Mais certaines petites délégations tirent leur épingle

---

<sup>1</sup> Cette dynamique est également importante à connaître pour toute personne qui souhaiterait organiser un terrain de recherche lors de négociations internationales d'environnement. Pour rencontrer un maximum de personnes et réaliser des entretiens, il est préférable de s'investir lors de la première semaine où les diplomates ont davantage de temps. Pour comprendre l'issue des négociations ou tenter de

du jeu grâce à la force physique et de caractère de leurs représentants. Tewolde Berhan Gebre Egziabher, délégué éthiopien, a impressionné tous les négociateurs du Protocole de Cartagena sur la biosécurité par sa présence active, nuit et jour, à l'ensemble des réunions de négociation. Le mythe des marathoniens éthiopiens semble s'être vérifié en diplomatie internationale.

Dès lors que la diplomatie environnementale suit le jeu de la poule mouillée, comment expliquer que les accords soient conclus ? En plus de la motivation des États, deux éléments de la procédure de négociation augmentent les chances de voir un accord adopté : la transparence des débats et l'importance des présidents de séance.

La diplomatie environnementale est, à plusieurs titres, un jeu diplomatique transparent suivi par de nombreux acteurs non étatiques ayant le rôle de garde-fous. Non seulement le nombre de pays impliqués dans la diplomatie environnementale est impressionnant, mais la diversité des acteurs l'est tout autant, avec une participation importante d'acteurs non étatiques de nature diverse (Canal-Forgues, 2015 ; Kuyper et Bäckstrand, 2016). Dès le sommet de Rio, des maires, des chefs autochtones, des agriculteurs, des représentants d'associations étudiantes, des dirigeants de multinationales et des délégués syndicaux participèrent aux débats.

Au nombre et à la diversité des acteurs s'ajoute la gamme variée des rôles politiques qu'ils peuvent jouer. Alors que, traditionnellement, les observateurs sont confinés à un rôle passif, plusieurs dispositions de la diplomatie environnementale leur donnent des possibilités de faire entendre leur voix. Au sommet de Rio déjà, certains acteurs de la société civile assistèrent aux réunions préparatoires où ils purent transmettre des documents aux représentants gouvernementaux et prendre la parole lors des séances statutaires. Les observateurs ont par ailleurs la possibilité de s'exprimer lors des négociations environnementales, une fois cependant que l'ensemble des diplomates étatiques s'est exprimé. À ces prises de parole officielles s'ajoutent toutes les interactions quotidiennes que forme le *lobbying* et qui influencent les décisions finales (Orsini, 2010).

Plusieurs aménagements officiels sont d'ailleurs prévus pour favoriser les interactions entre observateurs et diplomates officiels. C'est le cas des événements parallèles (*side-events*) qui ont généralement lieu dans des salles adjacentes aux négociations officielles, mais aussi d'un nombre croissant d'installations qui servent de lieu d'exposition, de dialogues et de rencontres. Lors de la COP 21 sur le climat à Paris, bon nombre d'échanges eurent lieu dans le cadre du village des alternatives à Montreuil, de l'Espace génération climat au Bourget, de la Zone d'action climat au CentQuatre, du Global Landscape Forum au Palais des congrès, ou des deux Galeries des solutions au Grand Palais et au Bourget. Entre le *in* (diplomatie officielle) et le *off* (diplomatie informelle), les frontières sont multiples et deviennent floues.

En plus d'une transparence *in situ*, la plupart des réunions diplomatiques multilatérales environnementales font l'objet de comptes rendus détaillés disponibles en ligne, et plus récemment de retransmissions sur le web. Depuis le sommet de Rio de 1992, le Earth Negotiation Bulletin (IISD, n.d.) produit très régulièrement des bulletins sur les principales négociations en cours, présentant un résumé très détaillé des négociations officielles tout en apportant également de l'importance aux bruits de couloir. Depuis la COP 21 de Paris, il est possible, par *streaming* en direct ou par webcast par la suite, de réaliser une véritable participation virtuelle aux COP de la CCNUCC. Cette transparence augmente l'attention portée par la société civile à la diplomatie environnementale et, même si elle complique la décision en multipliant les intérêts en présence, joue en faveur de l'adoption d'un accord.

---

rencontrer des acteurs politiques d'importance, mieux vaut s'investir lors de la deuxième semaine de négociation, et prévoir un retour un à deux jours après la date de clôture officielle annoncée au début de la rencontre et de fait sans cesse repoussée.

Le second élément procédural qui favorise la prise de décision est l'importance prise progressivement par les présidents de séance qui sont, par tradition, désignés au début de chaque réunion officielle, ou pour l'ensemble d'un mandat de négociation, et dont le rôle est de plus en plus essentiel. Ces véritables ambassadeurs de la négociation sont souvent au nombre de deux et représentent traditionnellement deux pays aux intérêts opposés par rapport à la thématique traitée. Par exemple, pour les négociations du Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques, les coprésidents étaient un diplomate canadien, le Canada étant un pays utilisateur de ressources génétiques, et un diplomate colombien, la Colombie étant un pays fournisseur de ressources génétiques. Les coprésidents sont sélectionnés par les secrétariats des institutions auxquelles les négociations sont rattachées, leur choix étant ensuite approuvé par l'ensemble des parties lors de l'ouverture des négociations.

Le rôle des présidents de séance est officiellement de gérer les processus diplomatiques pour les mener à bon terme. En pratique, ces acteurs clés prennent souvent le rôle de véritables rédacteurs des textes des accords. Il n'est pas rare également qu'ils mobilisent des techniques de négociation novatrices pour favoriser une conclusion positive des débats. Par exemple, lors des négociations finales du Protocole de Cartagena en septembre 1999 puis janvier 2000, les diplomates ne parviennent pas à se mettre d'accord. Les débats sont impossibles entre pro et anti-OGM. Le président de séance, Juan Mayr, ministre de l'Environnement colombien, décide alors d'utiliser des balles de couleur pour orchestrer le tour de parole entre intervenants. Ne trouvant plus de balles colorées lors de la dernière session de négociation, il choisit cinq ours en peluche de couleurs différentes qu'il baptise Justice, Testaverde, Brown, Rodriguez et Smith. Comme les balles colorées, les ours sont utilisés pour gérer l'ordre des interventions des diplomates. Aucun diplomate n'a le droit de s'exprimer sans avoir d'abord choisi un ours et l'avoir pris dans ses bras. Les ours aident ainsi à dissiper les tensions en apportant une touche d'humour et de chaleur humaine (l'ours en peluche comme symbole de douceur et d'enfance). Le Protocole de Cartagena sera adopté le 29 janvier 2000 et les ours présents lors de sa signature par les parties (Bail *et al.*, 2002). Dans le cas où les présidents de séance ne parviendraient pas à conclure les négociations, ou en appui des efforts de ces derniers, le pays hôte de la rencontre joue également souvent un rôle important. Par exemple, le texte adopté à Rio+20, *L'Avenir que nous voulons*, sera rédigé *in extremis* par les diplomates brésiliens.

\*

Comme l'a détaillé ce chapitre, la diplomatie environnementale est dynamique, innovante, inventive. Pour cela, elle gagnerait à s'exporter davantage comme modèle pour d'autres domaines diplomatiques, même si ses performances pourraient également être améliorées (Susskind *et al.*, 2014). Dans le contenu, d'autres ont à apprendre de la diplomatie environnementale sa capacité à proposer constamment de nouveaux principes sans hésiter à se placer en porte-à-faux par rapport à des modèles préexistants pour ne pas perdre en efficacité. Dans les règles, d'autres ont à apprendre de la diplomatie environnementale l'importance de la transparence des débats, la participation de tous, et les dynamiques collectives qui permettent la prise en compte d'intérêts très divers : des pays développés et en développement, des générations présentes et futures, de l'homme et du vivant, etc.

Pourtant, plus qu'un modèle pour les autres, la diplomatie environnementale décrite ci-dessus est plutôt en proie à la menace, parce qu'elle est de plus en plus politisée. C'est le cas notamment pour la thématique des changements climatiques. Comme le signale un observateur attentif de la COP 21 de Paris de 2015, « l'arène du changement climatique est devenue le lieu où parler, où venir se faire entendre, où venir chercher de l'argent » (Foyer, 2016, 4). Certes, cette politisation donne plus de visibilité à l'environnement sur la scène internationale, mais elle risque également de paralyser les négociations. D'une part car cette audience amplifiée dilue les

impératifs environnementaux. D'autre part car elle alerte de façon plus directe les décideurs clés généralistes qui, contrairement aux diplomates spécialisés en environnement, ne sont pas toujours favorables aux politiques environnementales. La diplomatie environnementale devient ainsi davantage dépendante des intérêts des grandes puissances, pour le pire et pour le meilleur. À ce titre, le résultat des élections américaines de 2016 laisse planer le doute sur le futur dynamisme de la diplomatie environnementale.

## Bibliographie commentée

AYKUT Stefan, DAHAN Amy, *Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales*, Paris, Presses de Science Po, 2015.

Cette monographie retrace tous les mécanismes et enjeux de la diplomatie climatique internationale pré-accord de Paris. Elle retrace ainsi les principales étapes d'un des domaines de la diplomatie environnementale les plus médiatisés.

BAIL Christoph, FALKNER Robert, MARQUARD Helen (eds.), *The Cartagena Protocol on Biosafety. Reconciling Trade in Biotechnology with Environment and Development ?*, Londres, RIIA/Earthscan, 2002.

Cet ouvrage collectif rassemble les témoignages de plus de cinquante diplomates ayant participé à la négociation du Protocole de Cartagena sur la biosécurité. Ces diplomates, représentant les principales positions en présence, s'expriment sur le contenu de l'accord mais également sur le processus de négociation.

CANAL-FORGUES Éric, *Démocratie et diplomatie environnementales. Acteurs et processus en droit international*, Paris, Pedone, 2015.

Cet ouvrage rassemble les contributions de juristes sur la négociation, l'application et le contrôle de la diplomatie environnementale au plan international. Il présente une synthèse intéressante et complémentaire des approches de science politique.

DEATH Carl, « Summit theatre. Exemplary governmentality and environmental diplomacy in Johannesburg and Copenhagen », *Environmental Politics*, 20 (1), 2011, p. 1-19.

Cet article pose la question de l'utilité des sommets internationaux d'environnement. Alors que ces sommets réunissent un nombre considérable de diplomates et d'observateurs, les résultats qui y sont produits en termes de textes sont souvent en dessous des attentes. Cet article montre que les sommets jouent surtout un rôle important en termes de rituel, car ils sont de véritables théâtres de légitimité et d'autorité où les exemples de bonne conduite sont mis en lumière.

FOYER Jean (dir.), *Regards croisés sur Rio+20. La modernisation écologique à l'épreuve*, Paris, CNRS Éditions, 2015.

Cet ouvrage collectif rassemble les témoignages de chercheurs de disciplines variées ayant participé au dernier sommet international sur l'environnement. On y retrouve ainsi des analyses précises du rôle de certains acteurs, du processus de fabrication de certains paragraphes de l'accord ou encore des paradigmes dominants.

—, « Dans les coulisses de la COP 21 », *La Vie des idées*, 23 février 2016, [www.laviedesidees.fr/Dans-les-coulisses-de-la-COP21.html](http://www.laviedesidees.fr/Dans-les-coulisses-de-la-COP21.html)

Un court mais non moins intéressant témoignage sur le contenu et le processus de négociation de l'Accord de Paris lors de la COP 21 sur les changements climatiques.

IISD, N.d., *Bulletins des négociations de la Terre*.

Ces bulletins en ligne, rédigés par l'ONG International Institute for Sustainable Development, résument les principales négociations environnementales depuis mars 1992, jour par jour. En plus d'un résumé détaillé des prises de parole officielles, les rapporteurs s'attachent à livrer, chaque jour, un compte-rendu des bruits de couloir et des impressions personnelles de certains diplomates. La plus importante source d'archives sur la diplomatie environnementale internationale, incontournable.

JEPSEN Henrik, « Nothing is Agreed until Everything is Agreed ». *Issue Linkage in the International Climate Change Negotiations*, Århus, Politica, 2013.

Cette thèse de l'université d'Aarhus présente une des techniques les plus répandues de la diplomatie environnementale : le croisement de thématiques et de points de négociations importants. L'ouvrage montre les conditions de réussite d'une telle technique.

KIM Rakhyun E., « The emergent network structure of the multilateral environmental agreement system », *Global Environmental Change*, 23 (5), 2013, p. 980-991.

Cet article utilise l'analyse de réseau pour retracer l'évolution du contenu des accords internationaux d'environnement. En codant toutes les dispositions des différents accords environnementaux multilatéraux, l'auteur montre comment plusieurs dispositions naviguent d'un accord à l'autre, formant de véritables sous-familles d'accords.

KUYPER Jonathan W., BACKSTRAND Karin, « Accountability and representation. Nonstate actors in UN climate diplomacy », *Global Environmental Politics*, 16 (2), 2016, p. 61-81.

Avec l'augmentation croissante du nombre d'acteurs non étatiques souhaitant participer aux débats internationaux sur l'environnement, la question de leur représentation et de la responsabilité de leurs représentants devient cruciale. Cet article explore les forces et faiblesses de ces deux éléments.

MORIN Jean-Frédéric, ORSINI Amandine, « Sommets des Nations unies : entre environnement et développement », dans MORIN Jean-Frédéric, ORSINI Amandine, *Politique internationale de l'environnement*, Paris, Presses de SciencesPo, 2015, p. 133-156.

Ce chapitre de manuel retrace les étapes importantes de la diplomatie de sommets en politique internationale de l'environnement. Il détaille les succès et échecs de ces sommets tout en rappelant les cadres discursifs qui y sont mis en place.

ORSINI Amandine, *La Biodiversité sous influence ? Les lobbies industriels face aux politiques internationales d'environnement*, Bruxelles, Éditions de l'université de Bruxelles, 2010.

Basée sur une enquête de terrain approfondie et sur cinquante-six entretiens, cette monographie présente en détail le rôle des groupes de pression industriels lors de l'adoption de deux accords internationaux en lien avec la biodiversité : le Protocole de Cartagena sur la biosécurité et le Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques.

SUSSKIND Lawrence E., ALI Saleem H., *Environmental Diplomacy. Negotiating More Effective Global Agreements*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

Se voulant résolument concret et pertinent politiquement, cet ouvrage présente des propositions de réforme de la diplomatie environnementale internationale, pour lui permettre de devenir plus efficace.

TOLBA Mostafa K. (ed.), *Global Environmental Diplomacy, Negotiating Environmental Agreements for the World (1973-1992)*, Cambridge, MIT Press, 1998.

Dirigé par l'un des diplomates les plus reconnus en politique internationale de l'environnement, ce livre retrace dans les détails et à partir d'une expérience de terrain l'apparition des sujets environnementaux sur l'agenda intergouvernemental.