

**Les acteurs non gouvernementaux
dans la diplomatie climatique :
Enjeux théoriques**

Décembre 2007
Benoit FARACO

I.	OBJECTIFS DE LA RECHERCHE ET BESOINS THEORIQUE : L'ANALYSE D'UNE DIPLOMATIE AUX IMPLICATIONS MULTISCAIRES.....	5
A.	RAPPEL DES OBJECTIFS DE LA RECHERCHE	5
B.	ENJEUX THEORIQUES : PENSER LA DIPLOMATIE AVEC ET SANS L'ETAT.....	10
II.	THEORIE DES REGIMES ET CONSTRUCTIVISME, DES BASES CONCEPTUELLES A COMPLETER.....	11
A.	THEORIE DES REGIMES.....	12
B.	APPROCHES CONSTRUCTIVISTES	16
C.	CYCLE DE VIE DES NORMES ET ACTEURS NON-GOUVERNEMENTAUX	17
III.	LIMITES THEORIQUES ET METHODOLOGIQUES : DE L'UTILISATION DE L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES EN RELATIONS INTERNATIONALES	20
A.	MOBILISER LES OUTILS DES POLITIQUES PUBLIQUES POUR UNE SOCIOLOGIE DES RELATIONS INTERNATIONALES.....	21
B.	UNE METHODE LARGEMENT DERIVEE DE L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES	23
1.	<i>Compléter l'analyse de l'influence par l'observation participante.....</i>	<i>23</i>
2.	<i>Méthodologie.....</i>	<i>26</i>
3.	<i>Grille d'analyse du rôle joué par les acteurs non gouvernementaux.....</i>	<i>27</i>
IV.	LA DIPLOMATIE ENVIRONNEMENTALE ET LE RETOUR DE L'ETAT EN RELATIONS INTERNATIONALES ?.....	32
A.	LE REGIME CLIMATIQUE, UN REGIME EN DENTELLE.....	33
B.	L'ENVIRONNEMENT EN RELATIONS INTERNATIONALES : LE RETOUR DE L'ETAT ?.....	36
1.	<i>Un processus stato-centré, mais concurrentiel</i>	<i>37</i>
2.	<i>Culture politique et intervention des acteurs non gouvernementaux</i>	<i>40</i>

Le changement climatique rencontre aujourd'hui une actualité brûlante, ce qui était nettement moins le cas au moment où notre proposition d'étude a été retenue par le programme Gestion et Impact du Changement Climatique. Les projets de recherche en relations internationales questionnant les grands enjeux de la diplomatie climatique se sont eux aussi multipliés.

Notre étude s'interroge sur l'élaboration de la politique étrangère en matière de lutte contre le réchauffement climatique, domaine sur lequel bon nombre d'études sont réalisées dans le monde anglo-saxons, analysant les systèmes de prises de décisions comme une politique publique, fluctuant en fonction des jeux d'acteurs, des processus et procédures décisionnelles, et bien entendu des instruments et des enjeux. Considérant comme acquis que l'étude de la politique étrangère ne peut pas se faire uniquement selon un mode néo-réaliste, sacralisant l'Etat comme seule entité pertinente à ce niveau, nous avons proposé une analyse multi-acteurs, seule à même de rendre compte avec finesse de ce champ très particulier des relations internationales où ONG, communautés savantes et acteurs économiques prennent une place importante.

Dans cette introduction, nous souhaitons revenir sur deux éléments essentiels qui éclairent la lecture des rapports consacrés à chaque catégorie d'acteur. Le premier est bien sûr centré autour des enjeux et des acteurs de la diplomatie climatique. Car rien ne vaut, pour appuyer notre parti pris théorique, que de repartir d'un constat empirique qui montre combien ce secteur particulier des relations internationales est multipolaire et multi acteur. C'est pourquoi nous consacrerons une première partie de notre introduction à présenter l'émergence de la question climatique comme enjeux de politique étrangère, afin de situer les principaux enjeux et acteurs.

Le second élément essentiel est le parti pris théorique que rend nécessaire ce constat empirique. Car si, finalement, dire que la politique étrangère (et les processus décisionnels qu'elle entraîne) peut être analysé comme une politique publique fait figure de « lieu commun » dans la théorie des relations internationales, les réponses théoriques apportées par les chercheurs ayant enterré le modèle stato-centré doivent être passées au crible et ré-analysées, voir ré-interprétées, afin de construire des modes d'analyses efficaces et pertinents. Dans cette perspective, nous consacrerons une seconde partie de cette introduction aux enjeux théoriques de notre recherche.

Le survol de l'histoire de la réponse de la communauté internationale au changement climatique montre clairement que les acteurs non gouvernementaux ont joués un rôle central, au côté des institutions internationales, dans la mise sur l'agenda du problème. Ce

constat, renforcée par nos études de cas, situe donc très clairement notre analyse dans un champ relativement bien balisé de la théorie des relations internationales : celui, qui à partir des années soixante-dix remet en cause le modèle d'analyse stato-centré.

Et s'il est établi, depuis, avec bon nombre d'études empiriques à la clé, que l'on ne peut penser le champ de la régulation des rapports internationaux sous le seul angle du rôle joué par les états et les diplomatie, on ne peut, dans le cadre d'un tel projet de recherche, se satisfaire d'une simple inscription dans ce courant, dont on sait qu'il est lui même extrêmement fragmenté, et dont les bases théoriques et méthodologiques font largement débat. Difficile donc de se limiter à dire, simplement, que les ONG, les entreprises, les savants, jouent un rôle important dans la diplomatie, ont une capacité d'influence que l'on peut éventuellement mesurer. En effet, et c'est selon nous l'un des intérêts majeurs, d'un point de vue théorique, de ce projet, la question du réchauffement climatique fait partie de ces problématiques relativement jeunes et récentes sur la scène internationale, qui appellent, parce qu'elles sont totalement transnationales, multi-scalaires et multi-acteurs, à repenser les fondamentaux de la science politique et de la théories des relations internationales.

Le changement climatique ne sait pas se limiter à la seule régulation internationale, et impact avec force nos économies, nos sociétés aussi bien autour des enjeux d'atténuation que de ceux de l'adaptation. Par la force des choses, le chercheur en sciences sociales confronté à cette question est donc obligé de sortir des sentiers battus. Et si l'on peut, sans trop de difficultés, penser certaines « issues areas » sous l'angle unique de la théorie des relations internationales (comme par exemple autour de ce qui concerne les problématiques de Droits de l'Homme, où l'on peut assez aisément se cantonner à une étude autour des approches normatives et constructivistes), les enjeux mêmes de la question climatique débordent de ces cloisonnements artificiels.

Ainsi, une évidence s'est progressivement imposée à notre groupe de chercheurs, pluridisciplinaires autour de ces enjeux théoriques. Analyser la diplomatie climatique ne peut se faire qu'en se situant délibérément à l'interstice entre la théorie des relations internationales, l'analyse des politiques publiques et l'économie politique internationale. Ce positionnement méthodologique est extrêmement délicat. Il impose un périlleux exercice d'expérimentation théorique, qui peut néanmoins s'appuyer sur la multiplication, côté anglo-saxons de travaux portant sur l'élaboration de la politique étrangère.

C'est donc à ce double défi que nous tentons de répondre. La question voudrait pourtant qu'on y consacre un ouvrage entier, tant les débats que nous ouvrons sont loin d'être tranchés. Mais la prudence nous impose à la fois d'expliquer les acquis sur lesquels nous nous basons, et en parallèle les points sur lesquels nous formulons des hypothèses théoriques.

I. Objectifs de la recherche et besoins théorique : l'analyse d'une diplomatie aux implications multiscalaires.

Notre recherche vise avant tout à proposer des réponses pratiques à des questionnements qui s'inscrivent dans un champ bien particulier des relations internationales : la réponse multilatérale aux enjeux environnementaux. Cependant, le constant va et viens entre l'analyse de terrain et notre réflexion théorique qui sous-tend notre approche empirique montre qu'il est impossible de faire l'impasse sur la portée théorique de notre travail. Aujourd'hui se multiplient en effet les projets de recherche sur le rôle des acteurs non-gouvernementaux¹, que ce soit chez les étudiants ou pour les chercheurs, sans pour autant qu'existe de réflexion fondatrice d'un point de vue théorique pour ces travaux. Il est donc important de faire ressortir ici les points saillants de notre recherche qui peuvent contribuer à une réflexion théorique plus large sur le rôle joué par les acteurs non gouvernementaux.

A. Rappel des objectifs de la recherche

Rappelons ici brièvement les objectifs du projet de recherche tel que nous l'avions présenté. Notre ambition de départ était de développer l'état de la connaissance scientifique sur le rôle des deux types d'acteurs non-étatiques principalement impliqués dans les négociations internationales sur le changement climatique. Nous avons a priori défini deux grandes catégories d'acteurs qui nous semblaient, de ce point de vue, pertinentes : les ONG et les acteurs corporatistes (entreprises, lobbies) vis-à-vis des décideurs. A cela s'est ajouté un troisième groupe dont l'importance a été révélée en cours de recherche : celui des think-tanks, c'est-à-dire les experts indépendants. Notre objectif était donc d'analyser, et d'offrir des clés pour comprendre comment agissent les acteurs non-gouvernementaux dans la régulation internationale des problèmes climatiques.

La traduction opérationnelle de cet objectif général montre que pour situer le rôle joué par les acteurs non gouvernementaux, et dépasser le cliché qui consiste à dire que ces organisations sont devenues des acteurs importants de la gouvernance internationale, il faut répondre à plusieurs interrogations. Dans un premier temps il convient d'effectuer un travail d'identification des acteurs non gouvernementaux, d'en établir une typologie. Pour comprendre comment les acteurs ont investi ce champ de la politique internationale, il faut répondre à une série de questions sur leurs origines, les formes antérieures de leurs mobilisations, et les buts qu'ils poursuivent. Dans un second temps, il est nécessaire

¹ En particulier d'ailleurs sur les ONG, qui suscitent bien plus d'intérêt en général que les acteurs économiques, ou les communautés savantes, sans doute parce que ces organisations suscitent une sympathie profonde de la part des chercheurs.

d'appréhender les stratégies et les moyens qu'ils mobilisent pour peser sur la diplomatie climatique. C'est donc un travail d'attribution, pour chaque acteur ou catégorie d'acteur, d'un répertoire d'action, nécessairement évolutif. Dans un troisième temps il convient de poser la question de l'influence, ou de l'impact des acteurs, c'est-à-dire de leur capacité à structurer la régulation internationale.

Ce processus d'analyse en trois temps (identification, analyse du répertoire d'action, étude de l'impact) utilisé pour chacun des acteurs mérite que l'on revienne sur quelques notions clés de l'analyse des acteurs non-gouvernementaux, pour clarifier les approches développés par la suite dans les études de cas.

a) Stabilité et évolution des répertoires d'action

Même si la période de notre étude est relativement brève, elle est marquée par des évolutions fortes des stratégies et répertoires d'actions, et même par des recompositions, voir des processus de dissolution et d'apparition de nouveaux acteurs. Dans ce contexte mouvant, la notion de répertoire d'action doit elle aussi être analysée comme évolutive.

Le répertoire d'action est un concept développé par Charles Tilly pour suggérer l'institutionnalisation des pratiques issues des mobilisations collectives. C'est un outil pratique pour catégoriser les actions entreprises par les acteurs non-gouvernementaux dans la perspective d'influencer les processus de négociation. Entreprises, associations, scientifiques ne mobilisent pas tous les mêmes modes opératoires. Surtout, ceux-ci ne sont pas monolithiques. Greenpeace n'utilise pas que la confrontation de confrontation directe non-violente pour peser sur les acteurs internationaux, tout comme les industriels n'utilisent pas que le « lobbying de couloir » et les arguments économiques pour faire entre leur point de vue. De plus, les institutions comme les cadres cognitifs de l'ensemble des acteurs évoluent dans le temps, rendant plus performant, à un moment donné, certains modes opératoires, tandis que d'autres sont rendus caduques.

Dans ce cadre, notre travail consiste à identifier et à attribuer à chaque acteur ou groupe d'acteur les modes opératoires les plus usités. Le choix de ces derniers nous amène à faire plusieurs constat.

Tout d'abord, il ne faut pas négliger la dimension opportuniste dans le choix des pratiques développées. Les acteurs non-gouvernementaux développent en effet une grande capacité d'adaptation en fonction du contexte. Ils sont capable d'ajuster leurs stratégies en fonction non seulement de l'évolution des cadres cognitifs des différents acteurs en présence, mais aussi de développer des stratégies à multiples facettes en fonction de leurs espaces d'intervention. Ainsi, des grandes entreprises sont capables d'évoluer très rapidement et de prendre, en l'espace de quelques années des positions très différentes. Dans le même temps, les ONG ont aussi appris à intervenir dans des espaces où elles sont

moins attendues, voir à développer des partenariats qui peuvent, dans une lecture trop rapide sembler être contre-productifs. En 2002, à Johannesburg, Greenpeace s'est par exemple alliée au WBCSD pour lancer un appel à la ratification du Protocole de Kyoto, peu après que Georges W Bush ait confirmé, en 2001, que son pays ne s'engagerait pas sur cette voie², cédant pour certains au Greenwashing tandis que pour d'autres cet appel avait la fonction stratégique de montrer que le Protocole récoltait un large soutien même au sein d'acteurs réputés pour avoir milité contre son entrée en vigueur.

Ensuite, il ne faut pas négliger le fait que les répertoires d'actions sont aussi structurés par des routines, des éléments qui ont trait au passé d'intervention des acteurs. Les acteurs économiques comme les ONG héritent aussi de modes d'actions liés à l'apprentissage, qu'ils ont effectué par le passé, dans d'autres sujets couverts par la diplomatie. Ces apprentissages sont loin d'être neutres et ont généralement pour un effet d'hystérèse, c'est-à-dire qu'ils structurent les comportements des acteurs en fonction de paramètres antérieurs. On retrouve cela aussi bien pour les ONG que pour les acteurs économiques, ce qui a pour effet de rendre les acteurs ou groupes d'acteurs plus ou moins réceptifs aux évolutions du contexte institutionnel et politique.

Enfin, les répertoires d'action sont sensibles aux grandes évolutions du système de régulation, et dans ce sens on peut dire qu'un processus de socialisation est engagé par l'ensemble des institutions existantes à un moment donné. Dans ce sens, et c'est dans ce type d'analyse que les apports de la théorie des régimes sont pertinents. Celle-ci distingue en effet généralement les normes procédurales ou régulatrices, des normes de substantives. Les premières sont en quelques sortes les « règles du jeu » du régime, les manières dont sont prises les décisions. Elles peuvent être formelle ou informelle, mais le plus souvent elles sont mixte, comme c'est le cas en matière de changement climatique. Les secondes sont les normes qui orientent et conditionnent les comportements des acteurs. Normes procédurales et substantives ont leur importance dans la définition des comportements des acteurs sur la période de notre étude. L'entrée en vigueur du Protocole a en effet entraîné les ONG, les experts, et les entreprises sur le terrain de la mise en œuvre du Protocole, entraînant la constitution de nouveaux acteurs. L'initiative Gold Standard, en est une très bonne illustration pour les ONG. En 2003, le WWF, South-South-North et Hélios International ont lancé une fondation, la « Gold Standard Foundation », qui a pour objectif l'établissement d'un cahier des charges puis la certifications de projets permettant d'obtenir des crédits-carbones à la fois dans le cadre du MDP et de la Compensation Volontaire. Cette structure est une illustration de l'évolution du répertoire d'action en fonction d'une réponse à une évolution du système international de régulation. À partir du moment où était mis en place,

² Greenpeace, entre contestation et négociation - A de Ravignan - L'Economie politique, 2003

par le biais du Protocole, des mécanismes de projets comme mécanismes de flexibilité, les ONG ont investi ce champ pour faire valoir un certain nombre de critères correspondant à leurs objectifs en matière de protection de l'environnement et de développement.

Du côté des acteurs économiques, l'apparition de structures capables de gérer les actifs carbonés, c'est-à-dire de rendre possible les transactions entre « acheteurs » et « vendeurs » intéressés par les mécanismes de flexibilité se sont multipliés. Souvent, ce sont des filiales de groupes préexistants qui ont été créées. Dexia, la Dresdner Banque, ou d'autres acteurs du monde de la finance ont ainsi investi les négociations internationales et sont devenus des acteurs importants de la diplomatie climatique.

Les normes procédurales ont aussi leur importance. Elles structurent aussi bien l'univers des ONG que celui des acteurs économiques ou des experts. Quand un groupe social souhaite devenir observateur à la Convention Climat, il choisit ainsi son appartenance à l'une des grandes catégories prévue par le Secrétariat : ONG (ENGOs), Acteurs économiques (Bingos) ou experts (Ringo). Cela lui donne accès à un certain nombre de services fournis par le secrétariat, comme la mise à disposition d'une salle de réunion pendant les négociations, mais structure aussi son rapport aux autres acteurs qui agissent dans le même registre. Le statut d'observateur offre aussi le droit de soumettre, quand cela est permis par les décisions, des communications au secrétariat pour diffusion aux parties. Les observateurs sont aussi invités à exprimer leur point de vue pendant les sessions de négociations. Il est donc évident que la mise en place de telles règles influence sur le répertoire d'action des acteurs, puisque par exemple, les membres d'un même groupe sont dans l'obligation de se mettre d'accord autour des interventions faites en séance par l'un d'entre eux supposé les représenter tous. Dans le même sens, les règles du jeu des conférences des parties incitent les acteurs non gouvernementaux de toute nature à essayer parfois d'intégrer les délégations officielles, afin d'obtenir un plus large accès aux réunions et donc aux informations essentielles pour pouvoir peser sur le processus de négociation.

b) L'étude de l'influence

Le concept d'influence est central dans la théorie des relations internationales, dans la mesure où il est directement rattaché à la notion de pouvoir. Les deux premières définitions données par le dictionnaire renvoient en effet directement aux rapports entre les individus ou les groupes sociaux, et à des évolutions de leur comportement. L'influence est ainsi définie comme l' *« Action (volontaire ou non) qu'une personne exerce sur quelqu'un »* ou encore le *« Pouvoir social d'une personne qui amène les autres à se ranger à son avis³ »*. Le pouvoir, quant à lui, est classiquement défini par la littérature de la théorie des relations

³ Selon le Petit Robert de la Langue Française, édition électronique.

internationales comme la « *capacité d'influencer le comportement des acteurs pour obtenir ce que l'on veut* ».

Ici, nous ne reviendrons donc pas sur un débat « classique » en relations internationales, portant sur l'analyse de l'influence, du pouvoir. Cependant, pour éclairer la lecture des études de cas Aujourd'hui, une grande partie de la recherche en relations internationales est structurée autour du « choix rationnel », qui schématiquement, analyse le comportement des acteurs en fonction de leur estimation du rapport coût/avantage qu'il y a à agir dans une situation donnée. Les acteurs sont supposés alors agir rationnellement, et opter pour les options où leurs gains sont maximaux, ou bien où leurs pertes sont minimales. Les approches cognitivistes, ou constructiviste insistent quant à elle sur le fait que les comportements des acteurs sont aussi déterminées par leurs croyances, leur vision du monde, donc des éléments qui relèvent de l'éthique ou de la morale.

Les acteurs non gouvernementaux interviennent en effet dans les relations internationales comme des organisations qui peuvent influencer les autres acteurs, et orienter leurs comportements. Notre analyse, nous y reviendront plus tard, tend à montrer que dans le domaine de l'environnement, les Etats jouent un rôle central à la fois comme organe régulateur et décisionnaires. Les acteurs non gouvernementaux exercent développent donc des stratégies visant à influencer les acteurs publics et privés, et entrent en concurrence avec d'autres groupes ou organisations pour tenter de peser sur les comportements. Les analyses sur l'influence exercée par les actures non gouvernementaux portent donc en général sur le processus par lequel ces derniers obtiennent ces évolutions discursives et comportementales. Cela nous pousse à revenir rapidement sur les définitions de l'influence et les modèles analytiques utilisée dans la théorie des relations internationales.

Les chercheurs s'accordent généralement à dire qu'un acteur X exerce une influence sur un acteur Y quand Y agit, dans une situation donnée, d'une manière différente quant X intervient. Autrement dit, si Y réalise B au lieu de A parce que X est intervenu, on peut dire que X à influencer B.

Situation 0 (témoin)	Y fait A	sans intervention de X	
Situation 1	Y fait B	Intervention de X	Influence de B
Situation 2	Y fait A	Intervention de X	Pas d'influence de B

Une fois cela mis en évidence, il est nécessaire de comprendre ce qui motive l'évolution de comportements. Plusieurs éléments entrent alors en ligne de compte, dont deux ressortent régulièrement.

Y peut évoluer parce que X affecte, ou menace d'affecter les conditions matérielles de Y. C'est typiquement le cas quand Greenpeace (ici X) appelle au boycott des conserves de thon au motif que la pêche de thon provoque la mort des dauphins. L'industrie de la pêche (ici Y) a répondu à ce boycott par une modification de comportement, en faisant évoluer sa méthode de pêche afin d'éviter de tuer des dauphins. La motivation principale ici semble donc économique, puisque c'est le refus d'achat des consommateurs américains qui semble (pratiquement) directement lié à l'évolution de comportement. Cette influence qui vise à altérer les conditions matérielles des acteurs cible diffère, dans les moyens, en fonction des cibles. Elle ne sera pas la même selon que celles-ci sont économiques, politiques, publiques ou privées. Mais elle reste néanmoins le dénominateur commun.

Mais Y peut aussi évoluer parce que X affecte sa vision du monde, son système de valeurs. Ainsi, ce qui motive Y pour faire A au lieu de B peut relever du domaine de la croyance que B est préférable à A non pas parce qu'il affecte directement ses conditions matérielles, mais parce que les valeurs, les croyances de X sont considérées comme meilleures, ou souhaitable. Nous sommes ici dans une configuration où l'évolution comportementale est liée avant tout à une dimension morale.

Il existe cependant un lien entre morale et intérêts matériels. Il est tout à fait possible que les certaines acteurs non gouvernementaux provoquent, au nom de valeurs morales, des évolutions de comportement qui sont directement rattachées à la perception qu'ont les acteurs de leurs intérêts. Ainsi, en disqualifiant certaines pratiques au nom de valeurs morale, les ONG peuvent obtenir d'un Etat ou d'une entreprise qu'elle renonce à ces pratiques sous peine d'être sanctionnée économiquement. C'est typiquement le cas autour des questions de marée noire, où les entreprises courent un risque réputationnel certain, évaluable et quantifiable, à recourir à des tankers vétustes, sous peine d'une sanction économique, portée soit par les actionnaires, soit par les consommateurs.

Dans le domaine de l'environnement, plusieurs études montrent que la capacité d'influence est avant tout rattachée à la maîtrise de savoirs

B. Enjeux théoriques : penser la diplomatie avec et sans l'Etat

La diplomatie est avant tout une histoire qui s'écrit autour des acteurs politico-administratifs. Mais cette histoire est sans cesse bousculée par des acteurs, publics ou privés, qui interviennent d'une façon ou d'une autre, pour brouiller les cartes et faire émerger des problématiques nouvelles, des intérêts différents, ou des valeurs différentes de celles des Etats. Les acteurs non gouvernementaux n'ont d'ailleurs pas attendu la proclamation du modèle westphalien pour peser sur la diplomatie, comme le montre bon nombre d'études qui

soulignent le rôle joué par les acteurs religieux, les organisations économiques ou financières, etc.

Aujourd'hui, dire que l'Etat n'est plus au centre des relations internationales relève non plus d'un parti pris théorique, mais de l'inscription dans un *main stream* académique qui valorise l'analyse des acteurs non gouvernementaux tant ceux-ci occupent une place médiatique et parfois même diplomatique évidente. L'apparition d'une administration internationale, autour des différentes agences onusiennes vient de même bousculer la diplomatie « classique », ayant gagné en visibilité tant auprès du grand public et des médias que des chercheurs.

Si l'on cherche à préciser la proximité de notre étude avec ce qui se fait déjà dans la théorie des relations internationales en matière d'analyse de la protection de l'environnement, un constat s'impose : Les auteurs qui ont le plus écrit se rattachent généralement au courant néo-institutionnaliste ou constructiviste, voire parfois à l'économie politique internationale. Ce n'est ni une surprise, ni un hasard. En effet, la mise en place au niveau multilatéral ou bilatéral d'accords de coopérations en matière de protections de l'environnement, dans le cas où les Etats ne raisonnent plus uniquement en terme de puissance ou d'intérêts économiques posent la question d'une coopération qui va souvent à l'encontre d'intérêts économiques. Quand deux états s'entendent pour mettre fin à la pollution d'un cours d'eau, ils dépassent généralement la simple perspective économique pour répondre à d'autres signaux, généralement envoyés par des scientifiques, des populations victimes, ou des ONG.

Il est donc normal que les courants qui se sont intéressés les premiers à ces nouvelles questions soient ceux qui interrogent les modes de coopération et le rôle joué par les normes, les valeurs dans les Relations Internationales. Ce sont, réciproquement, la théorie des régimes, et les approches constructivistes. Jetons un rapide coup d'œil sur les acquis de ces deux disciplines qui constituent notre point d'attache théorique pour l'entrée « théorique » de notre étude.

II. Théorie des régimes et constructivisme, des bases conceptuelles à compléter

Le constructivisme tout comme la théorie des régimes ont pour point de départ une critique de la vision d'une société des Etats ne pouvant être qu'anarchique. Tous deux s'intéressent aux formes de coopération qui émergent sur la scène internationale, et à ce titre nous intéressent tout particulièrement. En effet, la dimension fortement globale des problèmes environnementaux, surtout quand, concernant l'atmosphère, ils ne connaissent

pas de frontières, interroge la mise en place de système de régulation publics ou privés visant à apporter une réponse forcément multilatérale. La réponse peut cependant venir uniquement de l'Etat, et utiliser les canaux « traditionnels » de la diplomatie pour se développer. Cependant, comme nous l'avons souligné dans la partie sur l'émergence des problématiques environnementales et leurs modalités d'inscription sur les agendas politiques, les acteurs non-gouvernementaux sont indissociables de l'installation des systèmes de régulations, pour plusieurs raisons. Ils sont souvent à l'origine de l'inscription, sur les agendas politiques des problèmes, et dans ce sens développent un avantage souvent lié à un surcroît d'expertise qui les inscrit « de facto » dans la construction de la réponse. Mais ils peuvent être aussi directement concernés par la mise en place de nouvelles règles du jeu, et leur activité, quand ce sont des acteurs économiques, est souvent directement impactée par le développement du système de régulation. C'est le cas par exemple de la mise en place des paquets Erika 1, 2 & 3 au niveau européen, qui renforce les normes de sécurité pour le transport des combustibles fossiles.

Quoi qu'il en soit, les deux approches que nous proposons maintenant de survoler, les approches constructivistes et la théorie des régimes offrent la possibilité de penser le rôle des acteurs non gouvernementaux et surtout leur rôle dans la construction et l'implémentation de la régulation, et donc les interactions avec les acteurs étatiques.

A. Théorie des régimes

Le design de la théorie des régimes ne la prédispose pas nécessairement à un usage moderne pensant l'interaction entre les sphères étatiques, économique et les mouvements sociaux ou *l'advocacy*. En effet, quand elle émerge dans le désormais célèbre ouvrage de S. Krasner⁴, elle est avant tout pensée comme une voie de sortie pour penser la coopération dans un univers anarchique, au moment où émergent, dans des champs particuliers des relations internationales, des systèmes structurés autour d'institutions qui ont vocation à gérer certaines questions.

Les principaux apports de la théorie des régimes, notamment dans sa dimension institutionnaliste, résident dans la mise en avant de structure de coopération et de régulation constituées d'institutions, de règles, de principes et de normes qui ont pour fonction, dans un champ donné de la politique internationale, d'orienter les comportements des acteurs. Ainsi, pour Krasner, un régime, c'est un *ensemble de principes, normes, règles et procédures de prise de décision, implicites ou explicites, autour desquelles convergent les attentes des acteurs dans un domaine particulier des relations internationale* (Krasner, 1982 :186). Les principes sont ici des croyances de faits, de causes ou de justice, les normes sont des

⁴ Krasner, S. 1983. *International Regimes*. Cornell University Press, Ithaca.

standards de comportements définis en termes de droits et de devoir, les règles sont des prescriptions et proscriptions pour l'action et les procédures de prises de décisions sont les pratiques prévalentes pour la mise en œuvre des choix collectifs. Les éléments importants pour un régime sont l'effectivité (*effectiveness*) et la robustesse (*resiliency*) (Smouts, 1998). Il faut en effet que le régime contribue à résoudre au moins en partie le problème pour lequel il a été construit, mais aussi que cette régulation dure dans le temps. Cette définition large est très utile, et elle est largement mobilisée tant par les chercheurs dans différentes disciplines, et notamment en science économique, que par les acteurs du jeu politique international, qui par exemple utilise couramment l'expression « Régime Climatique », pour parler des institutions de Kyoto. Mais le concept est lui-même très critiqué, car trop flou pour être généralisé, puisqu'un régime est parfois un traité, parfois un ensemble complet d'institutions.

Mais au-delà de ces débats sur la valeur théorique et analytique de ce concept, il est important de souligner que quelques éléments dans la théorie des régimes concernant le rôle joué par les acteurs non-gouvernementaux dans les relations internationales. L'approche sectorielle qui est généralement faite dans les études empiriques insiste en effet sur des ensembles de règles, de normes et de valeurs qui peuvent être construits par une pluralité d'acteurs. Ainsi, les ONG, les Entreprises, les communautés savantes peuvent jouer toute une série de rôles dans la mise en œuvre, et le maintien des régimes (Haufler, 1993). Les ONG peuvent même parfois développer elles-mêmes des régimes, qui seront éventuellement repris par les acteurs étatiques par la suite. Elles peuvent aussi contribuer au maintien, au renforcement des régimes, ou encore à leur évolution, et se tissent alors des rapports très différents entre les États, les OI et les ONG. Généralement, on reconnaît deux grandes fonctions acteurs environnementaux, à savoir d'une part la mise sur agenda de normes, et d'autre part la surveillance, et le renforcement de l'effectivité des régimes par le contrôle et la diffusion d'informations relative aux respects des normes (Haufler, 1993 : 107).

L'un des apports sans doute les plus intéressants dans le cadre de la théorie des régimes (ou du moins de l'analyse de la coopération internationale), et la notion de **communauté épistémique**. Ces dernières sont, selon Peter Haas, *des réseaux transnationaux construits autour de personnes partageant des savoirs qui partagent une autorité savante sur une question donnée, et sont motivés par des croyances et valeurs communes* (Haas, 1989). Le rôle de ces communautés savantes, qui en produisant des données scientifiques accompagnent la formation et la mise en œuvre d'un régime, ainsi que son respect, est évident dans de nombreux cas. Les grandes crises environnementales internationales ont en effet cela en commun qu'elles sont accompagnées d'incertitudes liées à la fois aux effets des phénomènes que l'on entend réguler, mais aussi à leurs causes et leurs origines. Parce que les frontières de ces crises sont extrêmement floues, mais aussi

parce que des compétences dans les différentes sciences physiques du vivant sont indispensables pour envisager des réponses politiques adéquates, alors les réseaux de savants jouent un rôle souvent déterminant dans le développement des régimes.

Les évolutions récentes de la théorie des régimes montrent que cette théorie, qui traite avant tout du développement des système de coopération rend possible la prise en compte du rôle des ONG dans la création, la mise en œuvre et l'évolution des régimes. Ainsi, Bas Arts, qui a beaucoup travaillé sur les acteurs non-gouvernementaux dans les régimes environnementaux propose un modèle basé sur la théorie de la structuration d'Antony Giddens (Arts, 2000). En soulignant le rôle des agents sur les structures qui s'accompagne en parallèle d'un effet des structures sur les agents, il offre des pistes pour appréhender l'action des acteurs non-gouvernementaux dans les régimes, justement parce que ces derniers ont peu de capacité en tant qu'agent, mais qu'ils ont les moyens de peser sur la structure. En d'autres termes, les acteurs non-gouvernementaux ne sont pas capables (ou très difficilement) de mettre en œuvre seuls, des systèmes de régulation. Par contre, ils pèsent sur « le climat » du système international, en faisant valoir un certain nombre de normes, de valeurs, de principes et de pratiques. En prenant en compte les *routines*, mais aussi des éléments factuels (crises), et surtout les processus de socialisation et de légitimation entrepris par les acteurs non-gouvernementaux, et notamment les ONG, Arts montre que l'on peut suivre un processus en 9 étapes pour comprendre comment se forment et évoluent les régimes environnementaux :

1. Définition du domaine concerné
2. Identification des principes, normes, règles et procédures révélatrice du régime concerné
3. Identification des principaux acteurs qui posent les bases et sont concernés par le régime.
4. Reconstruction des routines, intentions et capacités propres à chacun de ces agents
5. Evaluation de la répartition des capacités entre ces différents acteurs
6. Identifications des régimes proches, qui ont guidé la mise en œuvre de ce régime
7. Anticipations et réactions des acteurs au conséquences (inattendues) du régime
8. Analyse des mécanismes de reproduction et transformation des régimes
9. Evaluation de l'effectivité du régime, en fonction du degré jusqu'auquel les agents agissent en respect des règles du régime.

Cette grille d'analyse, si elle semble intéressant car il ouvre des portes à l'explication de la contribution des ONG à la création, la mise en œuvre et l'évolution du régime, pose un

certain nombre de problèmes méthodologiquement très justement soulignés par l'auteur, qui finalement ne donne pas de précisions méthodologiques sur les outils employés pour décrire chacune des étapes. Ainsi, il est difficile dans ce schéma analytique de déterminer le moment où une routine devient une norme, d'expliquer simplement les mécanismes de causalité entre les différentes étapes, etc. Gardons cependant à l'esprit que ce modèle pose une série de bonnes questions sur l'étude des acteurs non-gouvernementaux, questions qui jusque-là étaient relativement ignorées dans l'approche par les régimes :

- Le rôle des acteurs non gouvernementaux dans le développement de normes et routines qui structurent la formation et l'évolution des régimes.
- Mises en avant d'éléments de rupture (crises) qui sont des facteurs exogènes qui expliquent l'évolution du régime

Il devient alors important d'expliquer à quels niveaux les acteurs non gouvernementaux interviennent, en tenant compte de leurs capacités à agir et des stratégies développées, mais aussi de la convergence de leurs vues avec les valeurs et normes dominantes à un moment donné dans le système international... Il fait ainsi appel à différents types de variables pour expliquer la formation et l'évolution des régimes : intérêts, savoirs et institutions jouent toutes un rôle, et il devient nécessaire d'expliquer, si l'on privilégie l'entrée par les acteurs non gouvernementaux, comme nous le faisons dans ce programme de recherche, comment ces derniers se situent dans les différentes variables. Dans quels cas ont-ils assez de pouvoir et d'influence pour imposer des normes aux autres acteurs ? Comment qualifier et quantifier ces notions ? Quels sont leurs positionnements et stratégies par rapport aux institutions existantes ? Comment mobilisent-ils des systèmes de valeurs, et des savoirs en tant qu'outils de légitimation pour peser sur les autres acteurs du système international ? Dans notre quête méthodologique, il conviendra d'apporter des propositions d'indicateurs pour caractériser ce type d'actions.

L'intérêt majeur de cette approche théorique est donc sa souplesse et les questionnements qu'elle laisse entrouverts. Non conçue à priori pour penser les jeux d'acteurs complexe, elle reste suffisamment malléable pour offrir une porte d'entrée intéressante, plus par les questions qu'elle permet de se poser que par les réponses qu'elle apporte en termes de méthode et sa portée théorique finalement limitée aux grands exemples sans cesse utilisés.

B. Approches constructivistes

Le constructivisme en théorie des relations internationales est une notion difficile à manipuler. Méta-théorie pour certains (Guzini⁵), pensée comme simple outil d'analyse pour d'autres, ce courant s'organise entre autres autour de la revue *International Organizations*, avec des auteurs comme Alexander Wendt, Kathryn Sikkink, ou Thomas Risse. A partir d'une critique du néo-réalisme, et en particulier de l'ouvrage de Kenneth Waltz *Theory of International Politics*⁶, les constructivistes, même si ce terme générique peine à retranscrire les réalités d'un courant très disparate, renversent le problème de l'anarchie du système international (Wendt, 1992)⁷ et mettent en avant l'importance des idées dans la régulation des rapports internationaux. Par idée⁸, ce courant de pensée entend l'ensemble des valeurs, croyances, principes, normes qui influent dans la définition des positions prises par les acteurs, et donc des comportements qui en découlent. L'enchaînement des idées, reliées entre elles de façon hiérarchique et par des mécanismes causaux constitue pour ces auteurs un schéma explicatif alternatif au néo-réalisme, puisque plus que les faits, c'est la perception des faits, en fonction de prismes spécifiques aux différents acteurs qui structure et organise les comportements.

On voit bien l'intérêt que ces analyses offrent aux chercheurs qui s'intéressent à la coopération entre les Etats. Car même si l'architecture initiale du constructivisme est pensée pour s'inscrire dans le débat sur la sécurité, ses développements sont les principaux outils utilisés par les premiers auteurs qui publient des articles ou livres s'intéressant directement au rôle joué par les acteurs non gouvernementaux, et en particulier les mouvements transnationaux (Keck & Sikkink, 1998⁹). Ces éléments servent donc eux aussi de base à notre étude, dans la mesure où ils permettent de penser les modes opératoires des acteurs non-gouvernementaux exprimés autrement qu'en termes de puissance ou d'intérêt.

Sans être un courant bien identifié des relations internationales, les études sur les normes proposent des contributions intéressantes pour l'étude des relations internationales, en réfléchissant elles aussi aux systèmes de régulation. Ce qui différencie ces études de l'analyse des régimes internationaux, c'est avant tout leur dimension thématique, et surtout le fait qu'elles accordent une place moindre aux institutions de régulation. Ce qui est

⁵STEFANO GUZZINI (2000) A Reconstruction of Constructivism in International Relations European Journal of International Relations, Vol. 6, No. 2, 147-182 © 2000 European Consortium for Political Research, SAGE Publications

⁶Waltz, Kenneth N. (1979), *Theory of International Politics*, McGraw-Hill,

⁷Wendt, Alexander, (1992) Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics in *International Organization*, vol. 46, no. 2, 1992.

⁸Pour une définition précise de ce concept, voir la distinction opérée par J. Goldstein et R. Kehoane⁸. Selon ces auteurs, il existe trois types d'idées susceptibles d'intervenir en relation d'internationale, les premières étant celles rattachées à des croyances et à une vision du monde (*world's views*), les deuxièmes correspondant à des jugements de valeurs (*principles ideas*) et enfin les troisièmes sont celles rattachées à des relations causales (*causal ideas*).

GOLDSTEIN Judith and KEOHANE Robert, *Ideas and Foreign Policy : Beliefs, Institutions and Political Change*, Cornell UP, 1993,

⁹Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics by Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink. Ithaca, Cornell University Press, 1998. 228 pp.

important pour les études sur les normes, c'est la régulation des comportements des acteurs du système international par rapport à des standards, construits à partir de valeurs, principes et croyances.

La définition classique d'une norme est donc *un standard de comportement approprié pour un acteur dans une situation donnée* (Finnemore & Sikkink, 1998 :889). L'élément le plus important de cette définition est sans aucun doute le terme « approprié », qui relie indéniablement le concept de norme à une conception des relations internationales où la morale joue un rôle de régulation. Dans cette perspective, les comportements des acteurs sont construits en partie en référence à des principes où des valeurs qui sont donc à un moment dominante dans le système international. L'intérêt évident de ce type d'approche est qu'elle permet d'envisager l'action d'acteurs qui, comme les ONGE, ne disposent pas des moyens traditionnels d'action dans le système international. En outre, l'approche par les normes permet d'aborder la question de la régulation de comportements autres que ceux des acteurs de type étatiques (Etats, OI), puisque les normes peuvent aussi s'appliquer aussi bien à des rapports entre acteurs publics, qu'entre acteurs public et privé, et encore entre acteurs privés uniquement.

C. Cycle de vie des normes et acteurs non-gouvernementaux

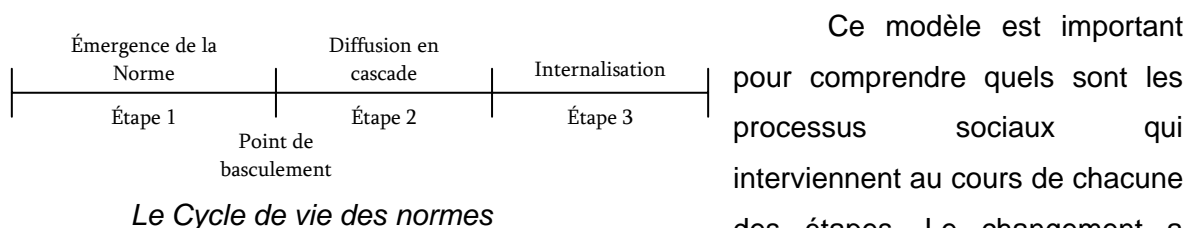
A côté de l'analyse des régimes, on retrouve d'autres propositions d'analyse du rôle des acteurs non gouvernementaux, dans l'étude des normes internationales. Sans être un courant bien identifié des relations internationales, les études sur les normes proposent des contributions intéressantes pour l'étude des relations internationales, en réfléchissant elles aussi aux systèmes de régulation. Ce qui différencie ces études de l'analyse des régimes internationaux, c'est avant tout leur dimension thématique, et surtout le fait qu'elles accordent une place moindre aux institutions de régulation. Ce qui est important pour les études sur les normes, c'est la régulation des comportements des acteurs du système international par rapport à des standards, construits à partir de valeurs, principes et croyances. Les institutions ne sont alors que des espaces de construction, de diffusion et de contrôle des normes.

La définition classique d'une norme est donc *un standard de comportement approprié pour un acteur dans une situation donnée* (Finnemore & Sikkink, 1998 :889). L'élément le plus important de cette définition est sans aucun doute le terme « approprié », qui relie indéniablement le concept de norme à une conception des relations internationales où la morale joue un rôle de régulation. Dans cette perspective, les comportements des acteurs sont construits en partie en référence à des principes où des valeurs qui sont donc à un

moment dominante dans le système international. L'intérêt évident de ce type d'approche est qu'elle permet d'envisager l'action d'acteurs qui, comme les ONGE, ne disposent pas des moyens traditionnels d'action dans le système international. En outre, l'approche par les normes permet d'aborder la question de la régulation de comportements autres que ceux des acteurs de type étatiques (Etats, OI), puisque les normes peuvent aussi s'appliquer aussi bien à des rapports entre acteurs publics, qu'entre acteurs public et privé, et encore entre acteurs privés uniquement.

Pour expliquer comment interviennent les normes dans les RI, plusieurs modèles sont proposés autour de l'analyse du cycle de vie d'une norme. Comment une norme apparaît dans le champ politique ? Comment se diffuse-t-elle ? Jusqu'à quel point est-elle respectée ? Qui sont les acteurs de ces différentes étapes ? Les analyses cycle de vie des normes tentent de répondre à ces questions en mettant en avant les mécanismes et les acteurs correspondants à chacun des étapes. Nous allons ici nous baser sur deux études du « cycle de vie des normes », en essayant de montrer les apports méthodologiques de telles approches, qui servent évidemment de point de départ à notre réflexion.

La première approche du cycle des normes sur laquelle nous nous basons est celle développée par Finnemore et Sikkink dans un article de synthèse sur la question des normes (Finnemore & Sikkink, 1998). Selon ces deux auteurs, l'influence des normes peut être comprise à travers un processus en trois étapes : (1) l'émergence des normes, (2) l'acceptation des normes et (3) leur internalisation. Entre les étapes 1 et 2 se situent le point « basculement », où le nombre d'acteurs importants qui acceptent la norme est déterminant.



chacune des étapes est caractérisé par la présence de différents acteurs, motivations et mécanismes d'influence. Le mécanisme d'influence qui caractérise la *phase 1* est *l'activisme des entrepreneurs de normes*. Ces entrepreneurs tâchent de convaincre un nombre suffisant d'Etats (qui sont alors des porteurs (leaders) de normes).

Dans la *seconde phase*, on retrouve *un mécanisme d'imitation*, ou les Etats porteurs de normes tentent de socialiser les autres Etats (*norms followers*). Le processus de « cascade de normes » est motivé par (1) la pression pour la conformité, (2) le désir d'accroître la légitimation au niveau international et (3) la volonté des Etats leaders d'améliorer leur « self-esteem ». Dans la troisième étape, l'acceptation des normes ne fait plus l'objet d'un débat, la norme est alors « taken for granted », c'est à dire considérée

comme allant de soi, et est donc automatiquement prise en compte dans la construction des comportements.

Le tableau ci-dessous reprennent ces éléments, et présentent l'évolution des normes et les principaux mécanismes et acteurs entrant en ligne de compte à chacune des étapes :

	Étape 1 L'émergence de la norme	Étape 2 La diffusion en cascade	Étape 3 Internalisation
Acteurs	Entrepreneurs de normes au sein de plate-forme organisationnelles	États, Organisations Internationales, Réseau	Loi, parcours professionnels, bureaucraties
Motivations	Altruisme, Empathie, engagement idéologique	Légitimité, réputation, considération	Conformité
Mécanismes principaux	Persuasion	Socialisation, institutionnalisation, démonstration	Habitudes, institutionnalisation

Schéma 2 : Mécanismes et acteurs à l'œuvre selon les étapes.

Ce cadre méthodologique propose d'associer pour chacune des étapes des acteurs et des mécanismes de diffusion des normes. Ainsi, dans l'étape 1, on retrouve des entrepreneurs de normes, c'est-à-dire des acteurs sociaux de natures diverses (Etats, OI, ONG, Réseaux d'advocacy), qui au nom de différentes motivations (altruisme, empathie, engagement idéologique), tentent par la persuasion de faire accepter à d'autres acteurs le bien fondé de la norme qu'il défend. Il en va de même pour les étapes suivantes. Des motivations sont associées à des catégories d'acteurs et des répertoires d'action. Cette étude présente un processus qui demeure stato-centré, puisque les éléments centraux sont les Etats-clé, c'est-à-dire les acteurs qui ont la capacité, quand ils s'emparent d'une norme, d'en favoriser l'acceptation par un nombre important. Cela permet à la norme de faire sens pour un nombre suffisant d'acteurs, et ainsi de commencer à réguler un nombre significatifs de comportement. On parle alors de *Norms Leader* pour caractériser les acteurs proactifs, et de *Norms Followers* pour décrire les Etats qui acceptent de suivre les leaders dans la prise en compte de la norme. Cette grille de lecture, construite à la base pour étudier la diffusion des normes des droits de l'homme et du développement s'applique assez bien au problématiques environnementales. Dans notre étude, nous pouvons, pour chaque étude de cas, chercher à qualifier l'intervention des différents acteurs non-gouvernementaux, c'est-à-dire déterminer leurs modes d'intervention et leurs motivations.

L'analyse de ce modèle révèle cependant deux types d'interrogations majeures : Tout d'abord, il est important de caractériser non seulement les mécanismes et leurs indicateurs avec précisions, pour décrire l'action des entrepreneurs de normes, mais aussi de poser la question de la mesure des effets de ces indicateurs. Ensuite, ce processus présenté comme

linéaire pour les besoins de la modélisation, n'est que rarement observable empiriquement. Il est évident que dans la réalité, il existe un chevauchement permanent des différentes étapes, car les normes sont des construits sociaux en constante évolution. Il faut alors avoir à l'idée que le processus ici décrit n'est qu'un élément de référence, permettant au mieux de caractériser certaines phases du réel en le rattachant à la catégorie qui le représente le mieux.

Cette grille reste donc muette sur les méthodologies à employer pour rendre compte de chacune des étapes. C'est cependant une base solide, sur laquelle, en combinant les vides méthodologique avec des outils issus de la sociologie politique.

III.Limites théoriques et méthodologiques : de l'utilisation de l'analyse des politiques publiques en relations internationales

Ce rapide survol des principaux champs théoriques sur lesquelles s'appuie notre projet de recherche souligne qu'au-delà des grands acquis, bon nombres de questions restent sans réponse. C'est en particulier le cas de la dimension méthodologique, très discrètement abordée par les différentes références citées plus haut. Si le constructivisme comme la théorie des régimes offrent des cadres d'analyse intéressants, ils restent muet sur la dimension pratique ou méthodologique. Souvent, les modèles proposés, que ce soit le fameux « modèle en spirale » développé par Thomas Risse¹⁰, ou le cas de la communauté épistémique visant le contrôle de la pollution en méditerranée, présentée par P. Haas¹¹ sont développées à partir d'exemple très concret, ce qui limite de facto un usage analogue dans pour une autre configuration.

Il est donc nécessaire d'affiner, d'adapter, de recycler les méthodologies et les outils, souvent trop brièvement décrites, pour reconstruire, en fonction aussi des apprentissages propres au travail de terrain. Dans notre cas, il a fallu penser un va-et-vient permanent entre ces cadres théoriques et des outils, des méthodes plus pratiques notamment structurées autour de l'analyse des politiques publiques, clé d'entrée intéressante pour comprendre les rapports de force et les jeux d'influence entre les acteurs.

¹⁰ , Thomas Risse, Steve C. Ropp, and Kathryn Sikkink, (1999), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. New York: Cambridge University Press (Cambridge Studies in International Relations, 66) 1999. 308pp.

¹¹ Haas Peter M. (1989), *Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control*, *International Organization*, Vol. 43, No. 3 (Summer, 1989), pp. 377-403

A. Mobiliser les outils des politiques publiques pour une sociologie des relations internationales

La problématique climatique est, nous l'avons dit, multiscalaire et multi-acteur. L'entrée retenue, par les acteurs, nous oblige donc à penser les interactions entre les différents niveaux, dans la mesure où la diplomatie ne peut plus être pensée que sous l'aspect international.

La problématique du changement d'échelle, à l'origine importée par les approches territoriales en science politique nous permet un rapprochement théorique et méthodologique entre les analyses internationales et l'analyse des politiques publiques. Elle questionne en effet la place de l'Etat dans la construction de l'action publique compte-tenu du morcellement identitaire et des recompositions transnationales à l'œuvre. Si notre étude se situe relativement loin de ces préoccupations, le rapprochement théorique est intéressant dans la mesure où il se marie parfaitement avec les approches constructivistes et la théorie des régimes que nous décrivons plus haut. En effet, en postulant que l'action publique doit être analysée en fonction des caractéristiques propres à chaque espace politique, déterminé entre autre par des structures politico administratives, des identités, des cultures spécifiques, mais aussi que doivent être pensée les rapport entre ces échelles, qui créent parfois des dissonances, parfois des résonance dans la construction, les théories du changement d'échelle apportent des perspectives intéressantes.

Dans le cadre de notre analyse de la diplomatie climatique, l'échelon local s'avère peu pertinent. Si l'on a des exemples de collectivités territoriales s'emparant de la question climatique et effectuant un va-et-vient entre le cadre international et l'action publique territoriale¹², cela ne constitue pas un enjeu majeur sur la période de notre étude. En effet, au-delà de quelques exemples spécifiques, la problématique climatique n'est qu'émergente au niveau local. C'est pourquoi nous ne l'avons pas considérée de manière approfondie dans ce rapport.

Les questions de changement d'échelle sont donc ici des questions de déplacement de la gestion politique du problème climatique entre les niveaux nationaux, dont dépendent en premier lieu les diplomaties, et les échelons régionaux et internationaux. Dans le cadre géographique de notre étude, les politiques allemandes, françaises et anglaises s'intègrent en effet dans un ensemble plus large, le cadre communautaire, qui est d'une importance majeure. La constitution d'institutions internationales, au sein des Nations Unies, mais aussi

¹² C'est le cas de la ville de Chalon Sur Saone, qui dans un partenariat avec le WWF a développé au début des années 2000 un programme visant à réduire au niveau des engagements du Protocole de Kyoto ses émissions de GES. Ce partenariat est intéressant pour l'analyse des acteurs non gouvernementaux, dans le sens où il constitue un exemple de transposition des normes internationales dans l'action publique locale.

la négociation d'accords bilatéraux sortant de ce cadre sont aussi des arènes politiques structurantes.

Il faut donc penser la diplomatie nationale comme un processus d'interaction entre les échelles nationales, européennes et internationales, puisque aussi bien les enjeux que les acteurs se situent dans ce cadre tridimensionnel. C'est de ces interactions, dont nous avons l'intuition au moment où ce projet de recherche a été déposé, et des allers-retours quasi-permanents que nous avons effectué entre le travail de terrain et nos réflexions théorique qu'est ressorti le besoin de clarifier notre approche, en la situant délibérément au carrefour entre l'analyse des politiques publiques et la théorie des relations internationales. Il ressort des analyses macro-politiques comme des entretiens que l'on ne peut pas, pour comprendre comment s'organise le jeu diplomatique autour du changement climatique, s'attacher uniquement à démontrer qu'il existe un régime climatique au sens krasnerien du terme et à penser les rapports entre administrations, gouvernements et acteurs non étatiques dans ce cadre restreint. Sans cesse, les acteurs du monde climatique interrogent la cohérence entre les positions prises et les pratiques mises en œuvre aux différents niveaux. Dès lors, la diplomatie ne peut être comprise comme un jeu à sens unique, exclusivement orientée autour des débats onusiens et autres arènes internationales.

Cela est vrai pour les ONG, comme pour les acteurs économiques. Le problème climatique est en effet traité de telle façon que la mise en œuvre des accords internationaux implique de facto de fortes évolutions des pratiques politiques domestiques. Le fait que le Protocole de Kyoto soit un outil juridique relativement novateur, et qu'il fixe non seulement un cadre contraignant (amenant potentiellement des sanctions), mais aussi des objectifs chiffrés, précis, quantifiables, modifie suffisamment l'action publique au niveau communautaire et national pour que ces évolutions, en retour, produisent des altérations du système. Quand les ONG norvégiennes utilisent le réseau international CAN pour s'opposer à des politiques publiques décidées par l'Etat¹³, en mobilisant les normes internationales, où quand des industriels modifient discours et stratégies de lobbying parce que l'entrée en vigueur d'instruments communautaires ou internationaux font évoluer leur perception du problème, il est nécessaire de mobiliser, voir d'inventer, de reconstruire des outils méthodologiques.

Dans la partie suivante de ce chapitre introductif, nous allons donc examiner plus en détail les méthodologie utilisées, et les premières conclusions théoriques du projet. Celles-ci ne doivent être ni sous-estimées, ni surévaluées. Elles sont présentées ici pour faciliter la lecture des rapports présentés dans la suite de ce document.

¹³ Tjernshaugen, Andreas and Ho-Ching Lee, 2004. Shaming and Framing: Norwegian Nongovernmental Organizations in the Climate Change Negotiations. Working Paper 2004:09. CICERO, Oslo, Norway.

B. Une méthode largement dérivée de l'analyse des politiques publiques

Notre étude se repose, comme la plupart des travaux en relations internationales, sur la réalisation d'entretiens avec les principaux acteurs des différentes organisations non gouvernementales identifiées, combiné avec des entretiens avec ceux que l'on peut qualifier de cible de ces organisations, c'est-à-dire les personnels des administrations en charge de la diplomatie climatique.

L'analyse réputationnelle occupe donc une place centrale dans notre travail. Cette dernière repose sur une méthodologie simple, visant à identifier les principaux acteurs dans un champ politique donné (ici la diplomatie), et d'interroger leur perception de leur propre action mais aussi de celle des autres acteurs¹⁴. Cette méthode, qui laisse une grande place à la subjectivité, rend nécessaire à la fois un travail sérieux et rigoureux d'identification des acteurs importants, et la mise en place d'un questionnaire précis permettant de croiser et recouper les principales données afin de les exploiter au mieux. Ce travail d'identification a ici largement été facilité par la participation au projet de chercheurs ayant une grande expérience, par leur activité professionnelle ou bénévole, des négociations internationales sur le changement climatique.

1. Compléter l'analyse de l'influence par l'observation participante

L'analyse réputationnelle a le mérite de questionner les acteurs essentiels sur leur vision du processus, mais n'est pas en soit suffisante pour expliquer les mécanismes par lesquels les acteurs non-gouvernementaux influencent les processus décisionnels. En effet, les acteurs interrogés ne sont pas nécessairement à même de décrire objectivement leur cheminement politique et moral dans la construction de la décision, surtout dans un processus complexe, où les jeux d'influence sont entremêlés. Ils peuvent nous donner de grandes indications, des pistes d'explications, mais que le chercheur doit recouper et compléter par d'autres moyens issus d'autres méthodologies, pour en tirer des conclusions stables et convaincantes.

C'est pourquoi notre projet de recherche s'appuie aussi sur d'autres méthodes que le questionnaire semi-directif. En s'appuyant sur des chercheurs qui ont, soit pour des raisons professionnelles, soit par engagement personnel, largement participé de l'intérieur au jeu

¹⁴ Scott, J. , 1991, *Social Network analysis : a handbook*, Londres, Sage ; Lemieux V., Ouimet M., 2004, *L'analyse structurale des réseaux sociaux*, De Boeck Université Bruxelles, Birnbaum, P. 1973, *Le pouvoir local: de la decision au systeme*, *Revue Française de Sociologie*, Vol. 14, No. 3), pp. 336-351, JSTOR

d'influence organisé autour de la diplomatie climatique, mais aussi sur une rigoureuse étude bibliographique, nous avons souhaité prendre une assise méthodologique plus large.

Dans le cadre de ce projet de recherche, nous avons ainsi bénéficié des retours d'une « observation participante » effectuée par deux chercheurs au sein des principaux forums de discussions internationaux sur le changement climatique. Benoit Faraco, dans le cadre de sa thèse sur le rôle des ONG environnementales dans la politique climatique et Raphaëlle Gauthier, dans le cadre de son travail de chargé de mission à l'international au sein du Réseau Action Climat France ont tout deux participé sur la période de l'étude, à de nombreuses sessions des négociations internationales dans le cadre des Nations Unies, comme le rappelle le tableau suivant :

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Raphaëlle Gauthier		COP	COP	SB + COP	SB+COP	SB + COP	X
Benoit Faraco					SB + COP	COP	SB + COP

On ne peut toutefois pas parler d'observation participante pour l'ensemble de la participation à ces sessions de négociations, dans la mesure où, notamment dans le cas de Raphaëlle Gauthier, la participation relevait avant tout d'obligations professionnelles. Cependant, nous avons eu un statut d'observateur privilégié qui a non seulement permis de faciliter l'identification des acteurs clés, mais aussi de bénéficier d'un regard « de l'intérieur » sur le long terme sur ces processus. Cela n'est pas négligeable, et a été précieux dans le travail d'identification des acteurs, mais a aussi et surtout permis un intéressant aller-retour entre le travail d'entretiens et la réalité constatée lors de ces moments importants pour la diplomatie climatique que sont les COP. Sur la fin de la période d'étude, et à partir du moment où nous avons, respectivement intégrée ce groupe de recherche, nous avons été à même d'utiliser ces moments d'observation plus judicieusement, en nous concentrant sur les acteurs qui nous intéressaient plus particulièrement.

L'observation participante n'est pas sans écueils. En effet, comme le souligne Johanna Siméant¹⁵ deux pièges importants attendent le chercheur qui s'intéresse au monde des acteurs non gouvernementaux et en particulier des ONG : la sympathie à l'égard de « challengers » plus ouverts à l'investigation, et la trop facile dénonciation d'effets pervers. Et si le degré d'ouverture à l'investigation est plus élevé chez les ONG, il faut plus y voir une difficulté de plus pour le chercheur. En effet, les associations, souvent au nom de la transparence se montrent plus accessibles et plus ouvertes aux démarches d'étudiants, de chercheurs. Cela pose au chercheur la question de l'objectivation et de la distance par

¹⁵ Johanna Siméant, *La Cause des sans papiers*, Presses de Sciences Po, 1998.

rapport à l'objet. En effet, nous sommes face à un sujet sensible, avec l'étude d'acteur qu'il faut à tout prix sortir d'une analyse manichéenne et monolithique. C'est en particulier le cas des ONG qui, parce qu'il présente des conditions d'accès favorables, mais aussi parce qu'il défend de *grandes causes internationales*, peut susciter une empathie peu compatible avec un travail de recherche du type de celui que nous conduisons. Il faut donc apporter un soin particulier à ce que l'approche méthodologique retenue ne doit pas biaiser le choix la problématique et la réflexion scientifique.

Tout travail d'observation participante doit donc être impérativement accompagné d'un travail d'objectivation, de distanciation, qui permet de « ressortir » du terrain et de proposer des cadres d'analyse scientifiquement valides. Car l'un des travers des pratiques de terrain utilisées ici, et qui apparaissent dès lors comme une limite à ce travail, est que participer, pendant cinq mois à la vie d'une association ne laisse pas indifférent, à la fois sur la nature de l'action menée, mais aussi sur la perception des autres acteurs engagés dans l'interface que nous étudions, et qui ont accepté de répondre à des questions lors d'entretiens semi-directifs.

Le travail d'objectivation est donc une rude tâche, car il convient de se détacher de tout parti pris pour tenter de rendre compte de manière neutre, et surtout sans porter de jugement de valeur de la réalité d'une situation pourtant observée à partir d'un prisme particulier. C'est pourquoi une attention particulière a été portée à cette question, et que ce travail a fait l'objet d'une préparation importante. Dans un premier temps, un travail bibliographique a permis de construire a priori un modèle d'explication, qui, dans un second temps, a été confronté aux éléments recueillis empiriquement. La tenue de réunions régulières entre les différents participants au programme de recherche, avec notamment pour objet des débats théoriques et l'énonciation constante d'hypothèses a donc joué un rôle capital dans notre approche méthodologique. Ce va et vient entre la théorie et la pratique, et la construction puis les tentatives de validation d'un modèle conçu *a priori* peuvent alors apparaître comme un rempart, certes toujours imparfait, contre toute dérive empathique ou excessivement critique de l'objet.

Notre volonté est donc bien entendu d'écarter tout jugement de valeur. Cependant, l'emploi de certains termes peut poser problème à ce niveau. Certains mots ont une valeur sociale qui nous ne faisons pas nôtre. Par exemple, en France, le terme de « lobby » est largement connoté négativement, alors qu'au niveau européen, ces pratiques sont reconnues comme tout à fait légitimes. De même, la notion d'influence peut paraître galvaudé, dans un univers théorique qui n'a toujours pas de définition unique du concept est utilisée ici avec précaution.

2. Méthodologie

Il était initialement prévu que l'étude se fonde sur une centaine d'entretiens dans les trois pays et aux instances rattachées aux Nations-Unies. Le nombre total d'entretiens menés est de plus de 90.

Les entretiens de type semi directif avec :

- les acteurs institutionnels ont duré en moyenne 1h00, ce qui représente approximativement 21 heures d'entretien ;
- les acteurs associatifs et des experts indépendants ont duré en moyenne 1h30, ce qui représente approximativement plus de 72 d'heures d'entretien ;
- les acteurs corporatistes ont duré en moyenne 1h15, soit environ 30 heures au total.

Ventilée de manière sectorielle et géographique, la recherche de terrain de l'équipe a permis de progresser essentiellement sur :

- le **terrain français**. Une cinquantaine d'entretiens semi-directifs a été effectuée en direction des acteurs politiques, administratifs, « corporatistes », think-tanks et associatifs.

Comme prévu lors du précédent rapport intermédiaire, l'intégralité des acteurs français ciblés pour ce projet de recherche a été interrogée dans les quatre champs sectoriels précités

- le terrain **allemand** : A ce stade, une quinzaine d'acteurs allemands a été interrogée sur une trentaine prévue, couvrant les acteurs associatifs et les Think Tanks. Seuls les acteurs corporatistes et politiques et administratifs restent à interviewer.
- Le terrain **anglais** : A ce stade, plus d'une vingtaine d'acteurs anglais, comprenant les acteurs associatifs, corporatistes et les Think tanks, a été interrogée sur une trentaine prévue. Seuls quelques décideurs politiques et administratifs restent à interviewer.

Une première liste des organismes institutionnels, associatifs et d'expertise indépendante (Think tanks), et corporatistes interrogés est jointe en Annexe 2.

En complément, les deux tableaux ci-dessous présentent le nombre d'organismes et d'entretiens réalisés à ce stade de la recherche :

<i>Pays/Organismes</i>	<i>France</i>	<i>Allemagne</i>	<i>Royaume-Uni</i>	<i>International</i>	<i>Total</i>
Associations	9	5	7	3	24
Think tanks	5	5	5	0	15
Institutionnels	4	2	3	1	10
Groupes «Corporatistes»	9	0	9	1	19

Total "organismes"	27	12	24	5	68
-------------------------------	-----------	-----------	-----------	----------	-----------

Pays/Entretiens	France	Allemagne	Royaume-Uni	Internatio nal	Total
Associations	12	6	7	4	29
Think tanks	5	8	5		18
Institutionnels	18	2	3	2	25
Groupes «Corporatistes»	12	0	11	1	24
Total "entretiens"	47	16	26	7	96

L'intégralité des acteurs a été interrogée de manière semi-directive en vertu d'un protocole de questionnement, adapté aux cibles (cf. Annexe 1).

Concernant les acteurs associatifs, corporatifs et les Think tanks, la conduite des entretiens a suivi la méthodologie suivante : première prise de contacts avec les acteurs ; obtention d'entretiens, suivie soit d'un interview physique (la grande majorité des cas) ou téléphonique. Les entretiens furent réalisés sur la base d'un questionnaire unique d'une vingtaine de questions semi-directrices.

Le questionnaire fut rédigé sous trois formes, afin de tenir compte des spécificités du rôle respectif des ONG, des Think Tanks et des acteurs corporatistes (cf. Annexe 1). La durée des entretiens varie entre 1h30 et 1h15 en moyenne, selon les groupes d'acteurs. Les entretiens en Allemagne et au Royaume-Uni se sont faits en anglais, sur la base des questionnaires précités traduits.

Le français et l'anglais furent par défaut les langues des entretiens et de la recherche bibliographique. Cette dernière est presque exclusivement dans cette dernière langue, puisque ce sont essentiellement des chercheurs anglo-saxons, et des revues de langue anglaises qui offrent les moyens de publier des textes scientifiques sur ces sujets.

3. Grille d'analyse du rôle joué par les acteurs non gouvernementaux

Pour conclure cette introduction, il nous semble important de revenir sur les acquis méthodologiques présentés plus haut, et de revenir sur la grille de lecture théorique retenu dans ce programme de recherche, en le rattachant plus précisément aux études de cas. Dans cette partie, nous cherchons à préciser comment interviennent les acteurs non gouvernementaux dans le cycle de vie des normes climatiques. Nous ne posons, en effet pas, dans cette étude, la question de la mise sur agenda de la problématique climatique, dans la

mesure où nous considérons que ces acteurs interviennent dans un système politique dans lequel les enjeux climatiques sont déjà présents sur les différents agendas¹⁶.

Les acteurs non-gouvernementaux n'ont pas tous la même capacité à intervenir dans l'émergence de normes qui viennent soit solidifier soit faire évoluer le régime climatique. Entreprises, ONG et communautés savantes n'ont en effet ni les mêmes objectifs, ni les mêmes moyens à ce niveau.

Pour préciser les modes d'intervention des acteurs non gouvernementaux, il est nécessaire de revenir rapidement sur le concept même d'émergence de normes. Celui-ci n'a pas grand chose à voir, dans le cadre de notre programme de recherche, avec le concept de mise sur agenda. Comme nous l'avons précisé, les agendas diplomatiques comprennent déjà un item portant sur le problème du réchauffement climatique. L'action des acteurs non gouvernementaux se situent donc ici à deux niveaux. Au premier, les acteurs tentent de faire émerger de nouvelles normes, cohérentes avec les grands principes qui structurent les institutions existantes. Au second, les acteurs tentent de jouer un rôle dans la concrétisation, ce que nous appelons *l'opérationnalisation des normes*, c'est-à-dire le passage de normes de portée générale à celui de normes opérationnelles. Les normes opérationnelles sont des options de politiques publiques, et traduisent plus concrètement les grands principes à la base du système de régulation.

Cela rattache de facto un peu plus notre étude à l'analyse des politiques publiques, dans la mesure où il est évident qu'il existe un enjeu diplomatique à la mise en œuvre, à la fois au niveau communautaire et national, à la mise en œuvre de politiques publiques en matière de lutte contre le réchauffement. Dans un espace politique, l'Union Européenne où se mélangent directement et indirectement action publique communautaire, action publique domestique, et diplomatie, et quand au niveau international, le système de régulation est basé sur des engagements nationaux sur lesquels se fondent sa crédibilité, il est clair que des liens forts se tissent entre les politiques publiques et le jeu diplomatique.

Dans la phase d'émergence des normes, les acteurs non-gouvernementaux qui comptent le plus sont sans aucun doute les communautés savantes. Le poids de la science, des savoirs est en effet déterminante dans la construction des problèmes politiques environnementaux, et tout particulièrement dans le cas du réchauffement climatique. Le rôle joué par le GIEC, qui ne peut pas être, compte tenu des modes de prises de décision en son sein, être pleinement considéré comme un acteur non gouvernemental, mais qui est bien une communauté épistémique est ici central. Sans revenir en détail sur ce qui est expliqué par la suite dans les rapports rendant compte des études de cas, rappelons ici que le GIEC a acquis, en l'espace d'une décennie une crédibilité qui le place au centre du processus de

¹⁶ Nous précisons cette idée dans la partie de cette étude consacrée à l'histoire du problème climatique.

production de normes sur lesquelles se construisent les décisions au niveau diplomatique. Respecté aussi bien par les ONG que par les acteurs corporatistes, le GIEC a un rôle à la fois en matière de savoirs scientifiques de base qui accompagnent les grandes décisions, et notamment la définition de l'objectif ultime de la Convention et un rôle de production de normes techniques, pour par exemple, tout ce qui touche à l'intégration des forêts dans le Protocole, ou encore en matière de gestion de l'agenda sur le dossier du captage et stockage du carbone.

Le jeu des autres acteurs, aussi bien ONG qu'acteurs corporatistes se construit donc autour des activités du GIEC. Les ONG sont, au niveau de la production des normes à la fois des relais et médiateurs en direction de l'opinion et des médias et parfois même des parties prenantes à la construction de savoirs scientifiques. Les « grandes » ONG environnementales disposent en effet d' « unités scientifiques¹⁷ » et travaillent en lien étroit avec des unités de recherches dans différents domaines (physique, biologie, économie, etc.). Ce n'est par exemple pas un hasard si un Bill Hare, un des principaux cadres de Greenpeace International en matière de climat travaille pour le PIK, l'un des laboratoires les plus influents en matière d'études sur l'impact du réchauffement.

De leur côté, les acteurs économiques ont bien entendu développé des stratégies de participation au processus scientifique de production des normes. Cela concerne par exemple la production de normes techniques, comme le montre l'exemple développé dans le rapport sur les acteurs corporatistes concernant le rapport du GIEC sur le captage et stockage du CO₂. Participer à la construction de savoirs politiques, surtout quand ils sont aussi orientés politiquement, parce qu'ils contribuent largement à structurer l'agenda diplomatique est particulièrement intéressant pour les acteurs économiques. Ceux-ci tentent donc de privilégier, surtout dans la période de notre étude¹⁸ le développement des normes techniques, tandis que les ONG sont présentes sur les deux tableaux. Ces dernières construisent aussi une partie de leur stratégie en termes de diffusion des normes sur la médiatisation et la diffusion de normes de portée générale leur permettant d'interroger la cohérence entre prise de position dans la sphère diplomatique et savoirs de base sur les politiques à mettre en œuvre en matière de lutte contre l'effet de serre.

La diffusion des normes constitue le cœur de l'action des acteurs corporatistes et des ONG environnementales sur la diplomatie climatique. Logiquement, les acteurs scientifiques sont moins présents à ce niveau. Le champ de la diffusion des normes est nettement plus conflictuel que celui de la production. Pour chaque groupe d'acteurs impliqués, il s'agit de

¹⁷ <http://www.greenpeace.to/>, <http://www.wwf.org.uk/researcher/>

¹⁸ Ce n'est pas toujours le cas, notamment sur la période 1990 / 2000, où certains acteurs économiques, comme la Global Climate Coalition, ont investi des moyens conséquents pour discréditer non pas des normes techniques, mais des normes de portée générale, relatives au phénomène même de réchauffement et à ses causes anthropiques.

convaincre, avec une panoplie de stratégies allant de la coopération à l'affrontement, en passant bien entendu par le lobbying au sens direct du terme, quand les acteurs cherchent à exercer une influence sur les décideurs publics.

La confrontation est donc souvent de mise entre des acteurs qui ont principalement pour cible les décideurs publics, soit que ceux-ci soient au cœur du processus diplomatique ou bien qu'ils contribuent à la mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre le changement climatique. Si la production de normes à son importance, car elle permet de donner forme à l'agenda politique, c'est au niveau de la diffusion que les choses deviennent concrètes, appliquées, et que le champ des possibles se restreint.

Les principales caractéristiques des stratégies employées par les ONG et les acteurs corporatistes sont relativement différentes. Tandis que les groupes environnementalistes occupent beaucoup l'espace public et médiatique, le monde de l'entreprise est moins présent, préférant occuper les couloirs et développent des stratégies d'influence plus discrètes.

Les ONG tentent en effet de faire de chacune des grandes réunions internationales¹⁹ où le réchauffement climatique est sur l'agenda des grands moments médiatique. Bien entendu, elles poursuivent autour de ces sommets des stratégies de plus long terme, en cherchant à établir des liens étroits avec les personnes et administration qu'elles jugent influente dans le processus de prise de décision. Comme nous l'avons déjà évoqué, leurs tactiques sont variées et différentes, et les ONG environnementales font preuve d'un relatif opportunisme dans le choix des actions adoptées.

Du côté des acteurs économiques, les choses semblent moins simples. En effet, selon les pays, principalement en fonction de la culture politique de ces derniers, l'intervention des acteurs corporatistes est perçue différemment par l'opinion publique et les décideurs politiques. Si dans le monde anglo-saxon il semble exister une vraie culture du dialogue entre acteurs économiques et politiques, cela est moins vrai pour la France. Ainsi, si Bruxelles est la capitale européenne du lobbying, et que l'administration européenne semble avoir adoptée les pratiques anglo-saxonnes, la plupart des acteurs économiques rencontré nous ont affirmé préférer développer des stratégies discrètes, parce leur intervention n'est pas toujours perçue comme légitime, soit par les décideurs, soit par l'opinion publique. Quoi qu'il en soit, les acteurs économiques utilisent plus volontiers le contact direct avec les décideurs, où l'envoi de notes et courriers aux diplomates pour faire valoir leurs point de vue.

Professionnel du lobbying depuis plus longtemps que les ONG, parce qu'ils ont développés une expertise dans d'autres domaines, et disposent de moyens souvent plus

¹⁹ Cela est vrai pour les Conférences des Parties comme pour les sommets du G8 (avec notamment le sommet de Gleneagle), mais aussi des grandes réunions européennes comme la réunion des Conseils Environnements.

importants, ils sont sans doute plus efficace dans l'identification des acteurs qui comptent dans la diplomatie climatique. Les acteurs corporatistes n'hésitent pas aussi, sur des sujets importants, à contourner la diplomatie directe pour s'adresser aux principaux chefs de l'exécutif, jouant aussi sur les liens fort entre le tissu économique et le monde politique. Dans ce domaine, les ONG semblent avoir plus de mal, même si elles jouent aussi sur ce tableau, adressant courrier et notes aux principaux acteurs politiques.

En fin de compte, en matière de diffusion des normes, d'intervention dans les processus de décision, l'action des acteurs non gouvernementaux apparaît assez clivé. D'un côté, les ONG jouent avant tout sur le registre de la mobilisation et de la médiatisation, tandis que de l'autre, les acteurs corporatistes privilégient les rapports directs avec les décideurs. Cependant, les uns et les autres s'inspirent des registres et répertoire d'action développés par les autres, et font de cette manière évoluer leur stratégie, dans la recherche d'une efficacité maximale.

Les acteurs non-gouvernementaux interviennent enfin sur tout ce qui touche au contrôle et au suivi de la mise en œuvre des principales normes qui fondent le régime climatique. À ce niveau, ce sont sans aucun doute les ONG environnementales qui sont le plus actives.

Le régime climatique est, nous y reviendrons, un régime en construction, dont les principes fondateurs commencent à faire évoluer les comportements. Dans ce cadre, les ONG travaillent aussi à contrôler que les normes sont effectivement appliquées, qu'elles orientent les décisions publiques, mais aussi le comportement des acteurs privé. Ce rôle joué par les ONG est important, et se renforce sur la période de notre étude. Dans de nombreux domaines de la politique communautaire, et bien entendu au niveau national, les ONG développent un discours qui questionne la cohérence entre les comportements des acteurs²⁰ et les cadres établis par la diplomatie.

Là encore, on retrouve, d'un point de vue théorique la nécessité de penser l'action publique et les relations internationales ensemble. En effet, les ONG utilisent les résultats du jeu diplomatique, et donc le droit international ainsi produit pour essayer de faire évoluer les comportement en jouant sur le registre de la conformité entre d'une part discours politique et droit international et communautaire, et d'autre part les politiques publiques et les actions des acteurs économiques.

Les ONG interviennent ici comme des opérateurs de renforcement de l'effectivité des régimes, en recourant principalement à des stratégies de confrontation. Celles-ci peuvent

²⁰ Que l'on parle de politique publique, où de décisions relevant uniquement des acteurs économiques.

simplement se structurer autour d'un discours et de médiatisation de certains problèmes, et aller jusqu'à la saisine de tribunaux et le recours juridique.

L'avenir de l'activisme des ONG passe-t-il par les tribunaux ? Dans de nombreux domaines, en matière d'environnement, ce sont des décisions de justices, qui interviennent au terme d'une procédure initiée par des associations écologistes qui remettent en causes des décisions publiques, voir, des comportements privés. En matière de changement climatique, les ONG n'ont pas réellement franchi le pas, et n'ont jamais, par exemple en France, utilisé l'objectif de réduction d'en moyenne 3% par an des émissions, pour contester des politiques publiques. Cependant les débats internes au sein des ONG montrent que ces possibilités sont envisagées. Dans le même registre, en matière d'obtention de données environnementale, il est très probable que certaines grosses ONG, qui disposent de services juridiques performant utilisent la transposition de la Convention d'Aarhus dans le droit européen et français pour demander l'accès à des données. Ce sera probablement rapidement le cas dans le cadre des politiques de contrôle des émissions venant de l'industrie, où la maîtrise de l'information, et notamment des chiffres des émissions par site²¹, est déterminante aussi bien pour les acteurs économiques que pour l'administration et la société civile. Dans ce domaine, nous allons très probablement assister à un affrontement entre les ONG et les Entreprises sur la mise à disposition des données, dans la mesure où les industriels considèrent cela comme relevant de la protection de leurs procédés de fabrication, tandis que pour les ONG, la publication de ces données relève de la nécessité de protéger l'environnement.

IV. La diplomatie environnementale et le retour de l'Etat en Relations Internationales ?

Nous avons décrit ci-dessus, les principaux modes d'intervention des acteurs non gouvernementaux dans la diplomatie climatique. Si l'on s'attache à regarder quelles sont les principales cibles et modes d'intervention des acteurs que nous avons étudiés, on constate que l'Etat occupe une place de choix. Cela s'explique en grande partie par le fait que le changement climatique est un sujet récent dans les agenda diplomatiques, avec une institutionnalisation progressive mais encore incomplètes des principales normes qui structurent le régime, mais aussi parce que le champ de la politique environnementale reste structurellement centrée autour de la puissance publique.

²¹ préciser et renvoyer au rapport sur les acteurs industriels.

A. Le régime climatique, un régime en dentelle

Les deux critères d'analyses des régimes que sont la robustesse (*resiliency*) et l'effectivité (*efficiency*) qui ont servi de cadre d'interprétation au jeu que se livrent les acteurs non gouvernementaux dans la diplomatie climatique montrent que l'émergence de la question climatique demeure une problématique stato-centrée. Notre étude, met en effet en évidence l'existence d'un régime climatique, basé sur le cadre établie par la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique entrée en vigueur en 1994, et son Protocole de Kyoto signé en 1997 et entré en vigueur en 2005, complété par une série d'autres institutions internationales comme le G8 ou les accords bilatéraux (APEC, Asian Pacific Partnership on Energy and Climate Change, etc.). Les lieux de la diplomatie climatique restent donc, sur l'ensemble de la période étudiée, des lieux largement construits par et pour les Etats. Même imparfait, car en voie d'institutionnalisation, le régime climatique demeurent un espace où les états sont au centre du jeu, et où les acteurs se situent dans une périphérie plus ou moins éloignée, tentant de tisser des liens entre une sphère décisionnelle assez autonome et leurs revendications.

Pour nous, le régime climatique peut être considéré comme un « régime en dentelle », car il n'a pas les mêmes effets selon les grandes régions du monde, et qu'il ne présente pas les mêmes degrés d'effectivité et de robustesse selon les territoires qu'il affecte. Notre analyse montre en effet que l'ensemble de normes, règles valeurs et institutions qui caractérisent le régime climatique ne modifient pas le comportements des acteurs, et en particulier de la puissance publique de la même façon, selon une série de critère allant de la culture politique à la capacité des acteurs non gouvernementaux à mobiliser des ressources humaines et financières. Sur certains territoires, Etats, collectivités territoriales, le degré d'efficacité, qui est en quelque sorte une mesure de la cohérence entre l'action publique et privée et les normes sur lesquelles le régime est basé est très fort, tandis que sur d'autres il est relativement faible.

Des études de cas soulignent que certaines collectivités territoriales²² ont rapidement cherché à mettre en cohérence leurs politiques publiques avec les normes du régime, tandis que pour d'autres collectivités territoriales, le Changement Climatique n'est pas encore une problématique majeure. Il en va de même pour les Etats, puisque le Changement Climatique a conduit à des modifications significatives de l'action publique, notamment dans les 3 pays de notre étude de cas²³ alors que certains pays industrialisés ont moins évolués.

Le régime climatique peut aussi être considéré comme « en voie d'institutionnalisation ». Les normes, règles, valeurs et institutions qui le composent sont plus

²² Voir par exemple l'étude de cas sur la ville de Chalon Sur Saone, ou le mémoire de DEA de XXX qui raconte la construction du Plan Climat Territorial de la Ville de Grenoble.

²³ Avec, certes, des degrés différents.

ou moins structurantes pour deux composantes essentielles des systèmes politiques que sont le discours politique et les politiques publiques. Notre étude montre en effet que pour ces grandes problématiques internationales comprenant à la fois une dimension morale (ou éthique) et une dimension économique (dans un contexte de globalisation), il faut interroger le va-et-vient permanent entre la qualité du discours et celle des politiques conduites par les acteurs qui tiennent ce discours.

L'étude des normes internationales montre en effet que le processus de socialisation se structure en deux temps. Dans un premier temps, une fois établies les normes dans des forums internationaux, les acteurs concernés par le régime ont tendance à les intégrer dans leurs discours, sans nécessairement modifier leurs comportements. Le gain évident qu'il y a à intégrer dans son discours des normes comme les normes environnementales et celle des droits de l'homme, sans pour autant changer sa manière de faire est fortement lié à la dimension morale des normes. Compte tenu de la faiblesse relative des moyens de contrôle dont dispose la Communauté Internationale pour vérifier le respect des normes, il est souvent plus facile, car moins coûteux économiquement et politiquement²⁴ de faire évoluer les discours sans modifier les comportements. Dans un second temps, au fur et à mesure que le régime s'impose, que le processus de socialisation suit son cours, les acteurs commencent à modifier leur comportement. Quand une norme est pleinement intégrée, qu'elle est considérée comme allant de soi (*taken for granted*), les acteurs concernés mettent en accord leur comportement avec celle-ci sans en questionner le bien fondé. Le degré d'efficacité du régime est alors maximum.

La période de notre étude est réellement caractérisée par une hausse du degré d'effectivité et de robustesse du régime climatique.

L'effectivité s'accroît, nous l'avons dit, avec la mise en œuvre, à différentes échelles de territoires (local, national et européen) des premières vraies politiques publiques de lutte contre le réchauffement (PECC, PNLCC, Climate Bill), mais aussi la création d'agence gouvernementales spécialisées (MIES, groupe d'expert du DEFRA, etc.).

Certains éléments restent cependant de l'ordre du discours, comme l'adoption, sur la fin de la période d'étude, d'objectifs de long terme, visant une réduction par 2 des émissions mondiales à l'horizon 2050, et par 4 au niveau national. Ces éléments n'ont rien d'engageant pour les politiques qui les prennent, même dans le cas où, comme en France, il s'inscrivent dans le cadre législatif²⁵.

²⁴ Nous (re)posons ici la question centrale de cette étude, à savoir quelles sont les motivations qui sous-tendent les évolutions de comportement. Nous ne rentrerons pas dans le détail ici, puisque ces éléments sont traités dans les 3 rapports présentant les études de cas, et synthétisés dans la conclusion.

²⁵ Cf. Loi POPE sur l'énergie, qui prévoit une réduction « en moyenne » de 3% par an jusqu'en 2050 et inscrit dans le marbre l'objectif de division par 4 des émissions pour la France, engagement pris par JP Raffarin en 200X, lors d'une réunion du GIEC à Paris.

L'analyse de l'effectivité est donc au centre de notre recherche, dans la mesure où le jeu des acteurs gouvernementaux se situe avant tout, sur la période étudiée, dans cette perspective. Pour les ONG comme pour une partie des experts, la priorité est en effet de contribuer à ce que les normes contenues dans le régime soient de plus en plus structurantes. Pour les entreprises, il s'agit avant tout de s'adapter au développement du régime, en intervenant sur les normes afin d'en garantir la compatibilité avec leur activité, en intégrant aussi certaines de ses valeurs, au moins dans leurs discours, et souvent dans leurs comportements.

Quant à la robustesse, elle est aussi au centre des débats en ce qui concerne la période 2000-2005. Celle-ci s'entame en effet en 2000 avec l'échec de la Conférence de La Haye, à un moment où, quand les Etats-Unis sortent du processus, on assiste non pas à un effondrement de la régulation internationale, mais à une différenciation profonde de l'impact des normes, règles, principes qui la composent en fonction des espaces politiques. Pendant qu'aux Etats-Unis le débat fait rage sur l'opportunité même de mettre en place des politiques climatiques²⁶, l'Union Européenne devient le laboratoire de politiques climatiques. Cela est profondément structurant pour les acteurs non gouvernementaux qui s'appliquent alors à tester la robustesse des grands principes pour lesquels ils se sont battus dans les arènes diplomatiques. Les acteurs non gouvernementaux sont donc contraints de développer de nouvelles formes d'actions, pour faire face à ce nouveau défi, mais aussi parallèlement de continuer à travailler sur les négociations internationales où se précisent les normes techniques et se dessinent le futur du régime.

Sur le plan international, les Institutions, principalement celles établies par la Convention Cadre et son Protocole, se solidifient semblent bénéficier d'un processus incrémental qui contribue à la légitimer et à conforter leur statut d'organe de régulation. Au fur et à mesure qu'elles développent leurs actions, soit en produisant des normes techniques, soit en effectuant un travail de fluidification des rapports entre acteurs, elles deviennent ainsi incontournables, et contribuent à cristalliser le régime.

Si parler de leur remise en cause devient illégitime, la plupart de ces institutions ne sont cependant pas tout à fait stables. C'est par exemple le cas du Comité Exécutif du MDP, institution centrale dans le processus, parce qu'elle travaille à la mise en œuvre d'un des principaux outils des politiques publiques climatiques internationales. Sur la période 2000 à 2005, ce groupe est régulièrement l'objet d'un lobbying intense, de la part principalement des acteurs corporatistes, mais aussi des ONG. Il est en effet un organe de régulation essentiel dans la définition des règles précises qui encadrent le mécanisme de développement propre,

²⁶ Delbard, O, 2006, Prospérité contre écologie ? L'environnement dans l'Amérique de G. W. Bush, Lignes de Repères, Paris

puisqu'il travaille à valider les projets qui pourront être « labellisé » MDP, et donc alimenter la bourse internationale du Carbone.

Pour les ONG comme pour les acteurs corporatistes cette évolution implique en particulier la réorientation de moyens humains et financier à l'ouverture de dossier de politiques publiques qui non seulement découlent des grandes phases de négociations internationales, mais aussi de s'intéresser à de nouveaux acteurs, au premier plan desquels ont retrouve l'Union Européenne. De nouvelles stratégies émergent, des alliances se créent, se recomposent. C'est sur ces évolutions que portent nos études de cas.

Pour les communautés savantes, les choses sont un peu différentes. Si elles continuent à agir sur le modèle développé auparavant, elles deviennent elles aussi une cible pour les autres acteurs non-gouvernementaux, qui les sollicitent, les mobilisent, et une fois encore, tentent de développer des alliances avec ces acteurs, devenus centraux car ils contrôle fortement le processus de production et d'émergence des normes. Les communautés savantes développent aussi de nouvelles formes d'expertise, plus proche des besoins définis par les gouvernements, les entreprises et les ONG environnementales dans le domaine de la mise en œuvre des politiques publiques, sans que soient totalement coupés les liens avec les grandes thématiques qui restent présentes sur l'agenda diplomatique.

B. L'environnement en relations internationales : le retour de l'Etat ?

L'étude du rôle des acteurs non gouvernementaux en Relations Internationales a généralement pour objet de montrer comment, dans un domaine donné, ONG et entreprises arrivent à se passer de l'Etat, soit en agissant comme des vecteurs de normes, soit parce qu'elles mettent en place des micro-politiques publiques. Les études portant sur le domaine des droits de l'homme, sur le développement économique au Sud, ou encore sur la régulation des rapports commerciaux tendent en effet pratiquement toutes vers la même conclusion : l'Etat, qui faillit dans son rôle, ou qui laisse des vides juridiques exploitables par les acteurs non gouvernementaux, et mis de côté dans la construction de ce que l'on peut appeler des « micro-régimes ».

Sans rentrer dans les détails, les chercheurs reconnaissent ainsi toute une série de rôles aux acteurs non gouvernementaux :

Les ONG sont parfois des outils de contrôle et de respect des grandes normes internationales, quand elles exercent des pressions sur les Entreprises ou les Etats qui, par exemple ne respectent pas les droits de l'homme, ou les grands principes

environnementaux. Elles sont aussi des opérateurs de politiques publiques, en particulier dans les régions caractérisées par un Etat faible. Quand elles gèrent une réserve naturelle, quand elles définissent et mettent en place un programme de développement dans un pays du Sud où l'Etat ne remplit plus ses fonctions, ou quand elles interviennent sur le plan humanitaire, permettant l'établissement d'un cadre respectant le droit des personnes déplacée ou réfugiées, et quand elles interviennent suite à une catastrophe naturelle ou sanitaire, les ONG sont des acteurs déterminant des politiques publiques, à une échelle variable. Dans la plupart des cas, elles agissent soit en contournant l'Etat, comme le veut la théorie du « sans frontiérisme », soit en substitution de ce dernier.

En ce qui concerne les entreprises, les modes d'intervention sont plus complexes à analyser, car moins visible, souvent parce qu'interprétés comme moins légitimes. Les acteurs corporatistes contribuent cependant aux aussi à structurer les relations internationales, parce qu'elles jouent le rôle de passeurs de normes, de standards, de technologies, mais aussi de valeurs et de cultures. Elles établissent aussi, par le biais de contrats, des règles qui savent s'affranchir du droit des Etats. Enfin, par leur puissance financière, et la puissance de certaines de leurs actions de lobby, elles peuvent parfois contribuer à structurer des régimes, et définissent largement les règles commerciales.

Dans le domaine de l'environnement, et en particulier en ce qui concerne les problématiques globales, comme la pollution atmosphérique, mais aussi d'autres domaines, comme la protection de l'océan, l'Etat semble cependant rester au centre des dispositifs de régulation.

1. Un processus stato-centré, mais concurrentiel

La construction du régime climatique demeure un processus stato-centré. Nos trois études de cas soulignent en effet que dans les pays sur lesquels a porté notre enquête, c'est autour des décideurs politiques et des administrations responsables de la diplomatie climatique que se structure le jeu des acteurs non gouvernementaux. Contrairement à d'autres domaines des relations internationales où ils interviennent massivement, en matière de politique environnementale relative aux crises globales, les acteurs non gouvernementaux n'ont pas la maîtrise de l'agenda. Ils sont certes en capacité d'inscrire des sujets sur l'agenda des Etats, voir d'inscrire un item nouveau, comme ce fut le cas pour le réchauffement climatique. Mais une fois que ce sujets font partie de l'agenda diplomatique, les acteurs non gouvernementaux n'ont plus réellement la maîtrise du processus de construction de la régulation. Ils peuvent néanmoins jouer le rôle de catalyseur en ce qui concerne des sous-items, c'est-à-dire des sujets qui composent l'agenda. C'est par exemple

le cas du processus de définition des règles du MDP, où aussi bien les acteurs corporatistes que les ONG environnementales participent à déterminer les grands sujets de négociation.

Dans les 3 pays sur lesquels porte notre étude, et plus généralement dans les grands pays industrialisés, l'agenda diplomatique reste donc dominé par les acteurs gouvernementaux, à savoir les politiques et administrations en charge de ce dossier. En effet, après la phase d'inscription sur l'agenda international de la question climatique, phase dans laquelle les communautés savantes et les ONG ont joué un grand rôle, l'institutionnalisation du processus scientifique, à partir de la conférence de Villach, en 1985²⁷, montre que les Etats ont repris la main.

Le processus de production de normes, à partir d'un savoir scientifique construit par le biais d'une agence, le GIEC, dont le fonctionnement reste très soumis à des processus politiques²⁸ aboutit alors rapidement à faire émerger le besoin d'une régulation internationale dont les premiers jalons seront posés à Rio, où est signée la Convention Cadre qui entrera en vigueur en 1994.

Et même si les années quatre-vingt-dix marquent un tournant dans la gouvernance des institutions internationales, avec notamment un renforcement de la participation des acteurs non-gouvernementaux aux grands moments de la diplomatie environnementale que sont les sommets internationaux, on constate que le processus de prise de décision est largement dominé par les administrations environnementales qui, en Europe, se voient confier le suivi de la négociation climatique. Ces administrations, plutôt jeunes, sont cependant moins fermés aux acteurs non gouvernementaux, et en particulier aux ONG, que les administrations des affaires étrangères, qui au moins en France, ont moins une culture de dialogue avec les organisations de la société civile ou de la sphère économique. Des passerelles existent ainsi entre le monde associatif et les administrations environnementales, puisqu'il n'est pas rare de voir des personnels de l'administration rejoindre les organisations non gouvernementales.

Comprendre pourquoi l'Etat et ses administrations reste au centre du processus n'est pas facile. Plusieurs raisons peuvent ici être esquissées, sans pour autant que nous les développons et en analysions les principales implications.

Il nous semble évident que si l'Etat reste au centre du jeu, c'est avant tout du fait de l'importance, au-delà du processus d'engrenage qui, une fois installées des institutions au niveau international, permet un renforcement des acteurs gouvernementaux, de la question et de sa capacité à perturber les rapports internationaux. Le changement climatique, en tant que crise globale, constitue en effet une menace pour la sécurité du système international,

²⁷ World Climate Programme, 1985, Report of the International Conference on the Assessment of the role of carbon dioxide and of other greenhouse gases in climate variations and associated impacts, WMO publications, Genève.

²⁸ Knut H. Alfsen and Tora Skodvin, 1998, The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) and scientific consensus: How scientists come to say what they say about climate change, CICERO Policy Note 1998:3

dans la mesure où les impacts du réchauffement ont le potentiel d'affecter fortement les différentes sphères de l'activité humaine à la surface du globe. Crises sanitaires ou alimentaires, déplacements massifs de population en raison de bouleversements permanents des écosystèmes mais aussi d'évènements climatiques extrêmes, accroissement des tensions autour des réserves hydriques, l'éventail des impacts potentiels du réchauffement est potentiellement lourd, et touche à l'ensemble des activités déjà gérées par le système des Nations Unies, menaçant à de nombreux égards la sécurité du système international²⁹.

Les causes, mêmes partiellement encore inconnues ou mal évaluées appellent donc une régulation qui ne semble pouvoir que passer par l'Etat. Cela est encore plus vrai si l'on regarde le contenu des politiques publiques proposées par les communautés épistémiques, qui appellent toutes une forte intervention de l'Etat. Les scénarios de référence développés par le GIEC³⁰ et par les grands laboratoires d'économie montrent tous que les scénarios « au fil de l'eau » conduisent à un accroissement des émissions de GES, et menacent la stabilité du système climatique. En intégrant des mesures « volontaristes », les émissions peuvent cependant être maîtrisées, et le climat stabilisé à un niveau acceptable par la communauté internationale.

Les différents acteurs intègrent donc comme une donnée stable qu'une intervention des pouvoirs publics est nécessaire pour conduire à une résolution du problème acceptable par tous. Cela est d'autant plus vrai que la diplomatie climatique vise à résoudre un problème qui, parce qu'il ne connaît pas de frontière, appelle une réponse multilatérale. Cela est important, dans la mesure où la scène internationale est, et a le potentiel de le devenir encore plus, un espace où les pays, les populations victimes des effets du réchauffement, qui ne sont pas nécessairement celles qui ont contribué à bousculer le système climatique, interpellent les principaux émetteurs de GES, en demandant, au nom du principe « Pollueur Payeur » des réparations.

L'Etat apparaît donc comme la seule entité ayant la capacité de structurer une réponse cohérente et globale à la question climatique. Cela est plus ou moins accepté par l'ensemble des autres acteurs. Les ONG, dans leur immense majorité, cherchent à renforcer le rôle de l'Etat, à lui fixer, par le biais des institutions internationales des cadres bornant son comportement, mais, pratiquement en aucun cas à le contourner. De leur côté, les acteurs corporatistes ont sans doute plus de mal à accepter l'intervention de l'Etat, certains d'entre eux faisant valoir que le marché a lui aussi la capacité de gérer et d'internaliser les externalités négatives. La période de notre étude se caractérise cependant par un

²⁹ German Advisory Council on Global Change, 2007, *World in Transition – Climate Change as a Security Risk*, Earthscan, London

³⁰ GIEC, 2001, *Bilan 2001 des Changements Climatiques*, Rapport de Synthèse, pl-58, GIEC, Genève.

engagement croissant des acteurs économiques vers les décideurs politiques, leur demandant de garantir quelques grands principes comme la stabilité du cadre juridique, en se gardant de chercher à mettre, en Europe du mois, l'Etat hors-jeu.

L'action des acteurs non-gouvernementaux est donc essentiellement construite avec pour objectif d'exercer de l'influence sur les décideurs, au premier rang desquels on retrouve bien entendu les fonctionnaires des administrations environnementales. Avec l'émergence d'une bureaucratie bruxelloise intervenant de plus en plus dans les négociations environnementales, et paradoxalement plus ouvertes aux acteurs non-gouvernementaux, le rôle des structures gouvernementales ne fait que se renforcer.

Les cibles sont donc clairement les décideurs politiques, à la fois pour les acteurs corporatistes et les militants environnementaux. Les objectifs, quant à eux, sont plus complexe. Car les acteurs non-gouvernementaux évoluent dans des systèmes politiques complexes, fondés sur plusieurs niveaux ayant chacun une place qui lui est propre dans le processus décisionnel. Les ONG environnementales, tout comme les acteurs économiques, et dans une moindre mesure les communautés savantes, ont en effet tous ou presque acquis une dimension internationale, soit parce qu'ils ont développé un modèle de filiales ou de labellisation³¹, soit parce qu'ils appartiennent à des réseaux servant à faire valoir leurs intérêts. Leurs interventions ne se situent donc pas uniquement à l'échelle nationale. Il est en effet souvent bien plus intéressant d'utiliser les opportunités qu'offrent les différents échelons du processus décisionnel, surtout quand ceux-ci présentent un degré assez fort de cloisonnement entre eux.

Dans ce contexte, même si le processus de prise de décision reste stato-centré, il n'est pas monolithique. D'abord, parce qu'il existe une concurrence, plus ou moins exacerbée, entre les différentes administrations qui sont intégrées au processus de prise de décision.

2. Culture politique et intervention des acteurs non gouvernementaux

Dans les trois pays qui retiennent notre attention, ce sont donc les administrations environnementales qui ont la main sur les négociations internationales et communautaires. Elles sont cependant en compétition d'une part avec les acteurs traditionnels de la diplomatie que sont les ministères des affaires étrangères, et d'autre part avec les administrations économiques, qui jouent un rôle croissant, à partir du moment où la régulation internationale fixe des normes qui s'imposent sur la sphère économique. On

³¹ Ce modèle vaut aussi bien pour les ONG que pour le monde de l'entreprise, puisque les « charity » anglo-saxonnes ont développée, dans les différents pays, des bureaux, où ont labellisé des groupes pré-existant, un peu comme le font les entreprises.

retrouve dans les allées bruxelloises la même séparation entre les différentes administrations, surtout au niveau de la Commission. A l'échelle Internationale, l'apparition d'un corps de haut fonctionnaires, relativement autonome, et porteurs de valeurs et d'une culture différentes, ajoute de la complexité au système décisionnel. Nous sommes donc en présence d'un système de prise de décision complexe et multi-acteurs. L'intervention des acteurs gouvernementaux peuvent être très différentes selon le type de structures gouvernementales auxquelles ils s'adressent. Les stratégies qu'ils développent peuvent donc chercher à jouer de cette compétition entre administrations, et les acteurs non gouvernementaux jouent donc de ce potentiel de concurrence qu'il existe entre les principales strates de la diplomatie climatique.

Le rôle joué par les acteurs gouvernementaux est donc variable selon les échelles d'intervention. Il l'est aussi en fonction de ce que l'on peut appeler « la culture politique » des pays dans lesquels ils interviennent. C'est là l'un des principaux apports de notre projet de recherche, dans la mesure où en questionnant la construction de la décision politique dans 3 pays, et dans l'espace communautaire, nous cherchons à comprendre en quoi différent la réception par les décideurs politique des messages produits par les acteurs non gouvernementaux.

Il est très clair que les acteurs non-gouvernementaux n'ont pas le même impact dans les différents pays que nous étudions. Le degré d'ouverture des administrations n'est pas le même selon les pays, et est encore différent au niveau communautaire. Cette question demeure délicate, dans la mesure où il est difficile d'exprimer cela sans une étude approfondie des processus culturels qui déterminent le degré d'ouverture d'une administration ou d'un gouvernement. Notre étude se limite donc, à partir des différents éléments fournis par les enquêtes de terrain, à mettre en évidence des degrés d'ouverture propre à chacun des pays étudiés.