

Le multilatéralisme onusien à l'épreuve de la gouvernance climatique

Mélanie Dubuy

Volume 18, Number 1, May 2018

Protection internationale du climat et souveraineté étatique

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1058430ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Université du Québec à Montréal
Éditions en environnement VertigO

ISSN

1492-8442 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Dubuy, M. (2018). Le multilatéralisme onusien à l'épreuve de la gouvernance climatique. *VertigO*, 18(1).

Article abstract

After the failure of Copenhagen in 2009, doctrine has talked about a multilateralism in crisis. This multilateralism characterized by state equality, reciprocity and continuity has appeared utterly incapable of bringing good cooperation between States so as to reach the adoption of a binding agreement to organize the fight against climate warming. This multilateralism is usually opposed to alliances occasionally formed and characterised by a geopolitical logic of power, of selectivity. The Copenhagen failure has brought forward this tough geopolitical logic (hard gaps were created between developed and developing States, emerging economies) revealing a very weak climate governance that was striving to cope with an already very complex and multiscale issue. As numerous political scientists have proposed other suggestions, many States have preferred the very limited structure of clubs. The COP 21 and the Paris agreement have put back on track the UN process that was gridlocked even if the oppositions of viewpoints have not vanished and the coalitions of interests are remaining. The solution of multilateralism that enables a balance and flexible solution between unilateralism and the partly binding character of the agreement explains this success as well as the increase involvement of civil society.

Tous droits réservés © Université du Québec à Montréal et Éditions en environnement VertigO, 2018



This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

Érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

Le multilatéralisme onusien à l'épreuve de la gouvernance climatique

Mélanie Dubuy

- 1 « Le multilatéralisme représente non seulement l'approche la plus efficace, la plus effective et encore la plus égalitaire pour s'occuper des questions environnementales. C'est simplement la seule approche qui apporte l'autorité, la légitimité et les ressources requises pour appréhender un problème aussi vaste et complexe ». C'est ainsi que la politiste Lindsey Powell (*In defense of multilateralism*) prenait partie pour le multilatéralisme, technique nécessaire à la gouvernance climatique, mais largement décriée par les politistes et théoriciens des relations internationales (Powell, 2003 citée par Gomes, 2012, p. 89)¹. Il faut dire que confronté à la question climatique, le multilatéralisme onusien a montré très rapidement ses limites. Les échecs des multiples négociations internationales en matière climatique ont posé la question de l'opportunité de recourir à la méthode multilatérale onusienne.
- 2 La gouvernance internationale climatique est un concept ambigu à la polysémie certaine en ce qu'elle peut tout d'abord être appréhendée d'un point de vue normatif et désigne alors « un nouveau programme politique visant à gérer les défis de la mondialisation ou simplement à une bonne gestion des affaires publiques ou privées » (Prestre, 2015). Ce programme politique vise à installer et promouvoir un ordre dans un monde de plus en plus « désagrégé », « pluriel » et « interdépendant » (Bäckstrand et Lövbrand, 2015)². Elle peut encore être présentée d'un point de vue analytique correspondant à des « modes de régulation non hiérarchiques qui engagent une multitude d'acteurs œuvrant à différents niveaux » (Prestre, 2015 ; Bäckstrand et Lövbrand, 2015). Qualifiée de gouvernance « molle », car le consensus est la règle au sein des COP (Petit, 2015, p. 9), elle présente un certain nombre de défaillances à commencer par le problème de la fragmentation institutionnelle. Certains auteurs ont pu parler d'une véritable « architecture » de la gouvernance globale (Biermann et al., 2010, p. 16) correspondant à un système large réunissant les institutions publiques et privées et désignant toute une série de régimes,

de normes, de principes, de processus décisionnels. La gouvernance globale peut ainsi être présentée comme désignant « l'ensemble des acteurs intervenant dans les procédures institutionnelles (formelles ou informelles), les rapports et les modes de gestion publics (gouvernements, institutions internationales, opérateurs du marché, organisation non gouvernementales, Eglises, entreprises multinationales... » (Novosseloff, 2002, p. 305). La gouvernance globale cherche alors à mettre en avant l'individu et les acteurs non étatiques dans les relations internationales.

- 3 Ce concept de gouvernance climatique n'est pas étudié de la même manière par la doctrine selon qu'il s'agit d'auteurs européens, africains ou canadiens (Milot, Lepage, 2012)³. Les caractéristiques de cette gouvernance ont fait ressortir les insuffisances du modèle multilatéral onusien qui s'est longtemps trouvé dans une impasse. C'est un modèle qui s'est pourtant naturellement imposé dans un premier temps au regard du caractère global de la question climatique. En quoi les exigences de la gouvernance climatique ne seraient-elles pas satisfaites par le multilatéralisme onusien ? Le modèle multilatéral onusien serait-il usé et dépassé, trop contraignant, ne conviendrait-il pas à la gestion des questions climatiques ?
- 4 Pour comprendre les critiques qui affectent le multilatéralisme onusien, il faut avant toute chose présenter les traits caractéristiques du multilatéralisme onusien et de manière générale des négociations internationales. Le multilatéralisme est présenté comme « tendant à définir un système mondial de coopération dans lequel chaque État cherche à promouvoir ses relations avec tous les autres plutôt que de donner la priorité aux actions unilatérales ou bilatérales jugées dangereuses ou déstabilisantes » (Hermet *et al.*, 1998, p. 174).
- 5 Selon le modèle du politiste J.G Ruggie qui définit le multilatéralisme comme « *an institutional form which coordinates relations among three or more states on the basis of « generalized » principles of conduct* » (Ruggie, 1992, p. 571 ; Novosseloff, 2002), le multilatéralisme est caractérisé par trois éléments : une égalité entre États souverains⁴ ; l'indivisibilité qui se traduit par l'obligation de considérer l'objet des accords comme indivisible pour et par chaque État signataire du groupe et une « réciprocité diffuse » (Kehoane, 1986) qui permet de créer une confiance mutuelle entre les États. La continuité est un autre principe fondamental en ce qu'elle exige de ne pas considérer comme multilatérales les coalitions d'États formées de façon épisodique. Ce multilatéralisme ne s'appréhende pas seulement d'un point de vue numérique, mais également d'un point de vue qualitatif et normatif et implique un projet politique (Albaret, 2013)⁵. Cette forme institutionnelle ne prend pas en compte les intérêts particuliers des parties ou des exigences stratégiques qui pourraient naître dans des circonstances spécifiques (Ruggie, 1992). On oppose le multilatéralisme à un système international reposant sur la puissance équilibrée ou concertée, un système qui obéit à une logique hiérarchique, de marginalisation des petits États et de non-réciprocité (Albaret, 2013).
- 6 Rompu à la méthode climatique/environnementale, le multilatéralisme présente un certain nombre de caractéristiques particulières. On relève un processus de négociation permanent en constante évolution (il n'y a pas de point d'arrivée clairement identifié) avec de « brusques accélérations et des ralentissements pesants » (Gemenne, 2013, pp. 396, 397). On retrouve encore un processus de négociation reposant sur une approche *bottom-up* (Bäckstrand, 2012, p. 508) offrant une place aux acteurs de la société civile. Ce processus repose également sur une approche *top down* comme l'illustre la fixation en 1996 par l'Union européenne du seuil de réchauffement climatique à 2°C (sur le cadrage

top down, Aykut, 2014, p. 28 ; Rayner et Jordan, 2012, p. 225). Les négociations sont encore caractérisées par leur extrême niveau de technicité et la grande précision du langage employé. Cela a pour conséquences que de petits États, les PMA sont de fait écartés des négociations ou contraints de faire appel à des spécialistes, des techniciens américains ou australiens par exemple (Gemenne, 2013, p. 400)⁶. Il s'agit là d'un problème important d'équité dans la négociation, car un accord qui n'a pas été négocié dans sa totalité par l'État ne peut être qualifié d'équitable. On relève encore que toutes les négociations sur les changements climatiques ne se déroulent pas au sein des conférences des parties. En dehors de l'ONU, les négociations ont lieu dans un cadre bilatéral, dans un cadre multilatéral (G8, G20, Forum des économies majeures...). Les acteurs sont de différents types (coalitions) : les États sont évidemment les principaux acteurs, mais pas les seuls. On compte de nombreux membres de la société civile et scientifique. À côté des États, on trouve un grand nombre de fonds, de programmes, créés pour gérer l'interdépendance des États en matière environnementale. On assiste à l'extension du domaine d'action des organisations intergouvernementales (ex. : lancement du PNUE, Programme des Nations Unies pour l'environnement) et à la création de nouveaux organes (ex. : les secrétariats d'accords multilatéraux sur l'environnement (AME)). Est ainsi caractéristique, l'émergence des acteurs de la société civile⁷ qui vient favoriser la construction de nouvelles constellations d'intérêts et le développement de nouvelles formes de régulation transnationale.

- 7 Enfin, l'originalité des normes du droit international de l'environnement est remarquable : le recours particulier aux conventions-cadres et aux normes de *soft law* est caractéristique (Petit, 2011). Le système est par ailleurs normativement et institutionnellement fragmenté (Zelli et van Asselt, 2015 ; Devi et Smouts, 2013, p. 214⁸ ; Keohane et Victor, 2011). De manière générale, la fragmentation s'intensifie en matière climatique parce que la question du changement climatique est présentée traditionnellement comme étant complexe, « multisectorielle », « multiscale » (Maljean Dubois 2015 ; Maljean Dubois et Wemaëre, 2015). La gestion du climat est polycentrique. Dans la famille des Nations Unies, il n'y a pas d'ailleurs d'institution spécialisée dédiée exclusivement à la question environnementale et encore moins d'organisation mondiale de l'environnement, même si le PNUE, s'il s'institutionnalisait en présentant tous les traits caractéristiques d'une organisation internationale, pourrait endosser cette mission, se présentant sur son site internet comme « la principale autorité mondiale environnementale » définissant le programme environnemental mondial. Les auteurs en science politique ont pu décrire à loisir combien cette gouvernance climatique est fragmentée, allant même jusqu'à parler d'un « complexe de régimes » traitant du changement climatique (Keohane et Victor, 2011).
- 8 On peut distinguer deux phases dans la progression du multilatéralisme onusien : la première phase, du début des années 90 à la fin de la décennie 2000 est caractéristique d'un multilatéralisme qui était prometteur, mais qui s'avèrera finalement laborieux, la décennie se soldant par une crise du multilatéralisme (premier aspect). La seconde phase « en route pour la COP 21 » est une phase qui se solde par un succès et qui vient redonner foi dans le système du multilatéralisme onusien qui avait été longtemps handicapé par une logique géopolitique clivante. Il s'agit d'une phase qui va reconfigurer le multilatéralisme onusien en le stimulant ce qui passe par la recherche d'une souplesse nécessaire pour ne pas heurter les souverainetés étatiques (second aspect).

Le multilatéralisme de l'avant COP 21, un multilatéralisme handicapant pour la gouvernance climatique

- 9 L'AVANT-COP 21 a été présenté comme le symbole de l'épuisement d'une logique de négociation. La période se clôt sur un échec et l'incapacité du multilatéralisme onusien à mener à l'adoption d'un accord contraignant (premier sous-aspect). L'échec du multilatéralisme onusien a contraint à proposer des solutions alternatives reposant sur des structures plus restreintes fondées sur des logiques sélectives, moins inclusives (second sous-aspect).

L'incapacité à adopter un accord contraignant pour tous les États

- 10 Évoquer l'idée d'une crise du multilatéralisme environnemental peut paraître à première vue étonnant, tant l'émergence de la global green diplomacy a connu un succès certain depuis les quatre dernières décennies. Cette diplomatie verte s'est traduite par l'adoption de plusieurs traités en matière environnementale. Mais depuis les années 1990, une fatigue certaine à l'égard de ces traités s'est installée. La résistance de certaines puissances globales à ratifier les traités sur fond de défiance mutuelle est caractéristique de cette phase (Gomes, 2012, p. 20) durant laquelle certains États exigent des mesures correctives pour empêcher leur perte de pouvoirs (Reus-Smith, 2007, références citées par Eckersley, 2015).
- 11 En 2009, les auteurs sont ainsi nombreux à avoir parlé d'un échec de Copenhague (COP 15) et d'un multilatéralisme en crise (Maljean Dubois et Lavallée, 2016 ; Dimitrov, 2010, p. 22 ; Petit, 2015, p. 12 renvoyant à Laïdi). Le sommet de Copenhague représentait pour Zaki Laïdi (2013, p. 111) un tournant en matière de « capture souverainiste du multilatéralisme » qui émanait des pays développés, mais aussi émergents. La conférence de Copenhague devait aboutir à l'adoption d'un accord global devant remplacer le Protocole de Kyoto en 2013, mais s'est achevée par un fiasco. L'instrument, un accord politique, a été finalement placé en annexe en guise de document d'information au compte rendu final de la conférence. Il ne contenait pas d'engagements contraignants, pas d'engagements chiffrés de réduction des gaz à effet de serre (GES), se contentant d'affirmer la nécessité de limiter le réchauffement à 2 °C d'ici à 2050. Dans un cadre minilatéral (« K-group »), un petit groupe d'États⁹ a donc pu s'entendre après deux semaines de négociations, mais en dehors de la structure de la convention des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) (ONU, 1992), ce qui a tout de même permis ensuite de mettre en orbite la plateforme de Durban (Aykut et Dahan, 2014). L'accord et la conférence de Copenhague sont marqués au coin du minilatéralisme, le multilatéralisme onusien ayant été mis au service de la « bipolarité sino-américaine » (Petit, 2015, citant Z. Laïdi).
- 12 Outre des facteurs conjoncturels (arrivée prématurée des chefs d'État, désinformation parmi les négociateurs...), on attribue également cet échec à des facteurs structurels, à commencer par le fossé croissant entre les pays industrialisés et les pays en développement (Gemenne, 2013, p. 407). Les pays émergents se sont ainsi imposés à Copenhague comme des acteurs prépondérants lors des négociations sur le climat alors

qu'ils n'étaient que spectateurs lors de la négociation du Protocole de Kyoto. Cette position de simple spectateur facilitait les négociations à l'avantage des pays industrialisés. La prise de décision devient plus difficile lorsque tous les États revendiquent une place dans la discussion et empêche l'adoption d'un accord contraignant. La conférence de Copenhague reposait ainsi sur une répartition en trois blocs aux intérêts différents (pays industrialisés, pays en développement, pays émergents¹⁰), tranchant largement avec la logique de Kyoto, le protocole de 1997 ayant alors été présenté comme « un gentlemen's agreement entre pays industrialisés » (Gemenne, 2013, p. 420)¹¹.

- 13 L'accord de Copenhague a d'ailleurs été adopté en méconnaissance des règles de la négociation multilatérale. C'est un accord qui a été imposé aux pays en développement, mais qui fut négocié par cinq États (par les États-Unis et quatre États émergents, Afrique du Sud, Brésil, Chine, Inde) et imposé moyennant une aide aux pays en développement permettant de financer des programmes d'adaptation (Gemenne, 2013, p. 407). Le sommet de Cancún après Copenhague était d'ailleurs marqué par l'activisme des pays en développement d'Amérique du Sud, désireux de sauver un processus multilatéral moribond qui restait pourtant pour eux la seule promesse d'une tribune accessible (Aykut et Dahan, 2014, p. 363).
- 14 De nombreux auteurs, politistes, ont qualifié cette période comme étant symptomatique d'une panne du multilatéralisme onusien, à bout de souffle (Gomes, 2012, p. 92). Nombreux sont les auteurs et hommes politiques à parler de « negotiation fatigue » (Kanie, 2007, p. 74) ; K. O'Neill désigne le « mal des sommets » (selon la formule de Ban Ki Moon) comme une « summit fatigue » (O'Neill, 2009, p. 15), pour P.H. Sand, il s'agit d'une « treaty congestion » (Sand, 2008, p. 39). Cette fatigue des négociations s'explique par la persistance d'une logique géopolitique dure freinant et fragilisant la gouvernance climatique. Cette gouvernance est confrontée à une géopolitique reposant sur la défense d'intérêts nationaux hautement divergents au regard de la position géographique ou du niveau de développement de ces États (Finchelstein et Stetter, 2015). Elle se cristallise sur des coalitions d'intérêts (Gemenne, 2013, p. 412-418) qui se sont formées pour certaines d'entre elles spécialement autour de la question climatique et qui donnent à ces États un poids considérable. C'est par exemple le cas de l'AOSIS, alliance des petits États insulaires formée en 1990 qui réunit quarante-deux États membres soit presque un cinquième des votes (196 États parties à la COP 21) ce qui leur donne un poids quantitativement considérable alors même que ce groupe est fait de micro-États qui produisent peu de GES. Ce sont des alliances qui se sont formées au regard d'intérêts communs dans les négociations si bien qu'elles ne correspondent pas forcément à des groupes régionaux. C'est ainsi que le Groupe de l'ombrelle, coalition à la composition évolutive formée lors de la négociation du protocole de Kyoto, est une coalition faite de pays industrialisés non membres de l'Union européenne (États-Unis, Australie, Canada, Islande, Japon, Nouvelle-Zélande, Norvège, Russie, Ukraine). C'est une coalition qui a régulièrement fait valoir la nécessité de prendre en compte pour l'allocation des quotas d'émissions des particularités nationales¹². Les États-Unis ont su se rendre indispensables lors des négociations climatiques et leur refus de ratifier le Protocole de Kyoto a considérablement affaibli cet accord. La présence de la Chine et des pays émergents est tout aussi importante au cours des négociations. Ces États forment le G77 + Chine, groupe qui a la particularité de contenir toute une série de sous-groupes à l'intérieur : Basic, groupe arabe, Alliance bolivarienne des peuples de notre Amérique (ALBA), alliance des

petits États insulaires, le Groupe Afrique, groupe des PMA (Pays les moins avancés), groupe LMDC (*Like minded developing countries on climate change*). Une fissure est d'ailleurs définitivement apparue dans ce groupe monolithique lors des négociations à Copenhague, l'Inde et la Chine se désolidarisant des États plus pauvres. Parallèlement à ces coalitions qui se sont formées autour des discussions portant sur l'atténuation des émissions des GES, on trouve des coalitions qui se sont formées autour des questions d'adaptation. C'est notamment le cas du PMA, substrat du G77 existant en dehors des négociations sur le climat ou de la Coalition des Nations à forêts tropicales réunissant des pays d'Afrique centrale, d'Amérique centrale, des Caraïbes, d'Océanie sans inclure pour autant le Brésil qui est réticent à toute idée de gouvernance mondiale des forêts.

- 15 Copenhague marque surtout la fin d'une voie de coopération qui avait été choisie depuis le début des années 1990 : la voie d'une coopération internationale passant par un accord global contraignant (Godard, 2011, p. 105). On va parler de l'échec d'un modèle, les États préférant un autre modèle fondé sur des engagements unilatéraux coordonnés au niveau international. Ces États ont fait le choix d'un scénario basé sur des accords partiels et différents niveaux d'engagements par différentes Nations émettrices. Copenhague a pu montrer les limites au-delà desquelles les États dominants sur la scène géopolitique mondiale ne voulaient pas aller : les négociations se sont heurtées de plein fouet au problème de la préservation de la souveraineté nationale, avec une Chine qui rejetait l'idée de vérifications extérieures et des États (USA, Chine) qui voulaient continuer à maîtriser leur calendrier de réduction¹³. F. Gemenne explique ainsi que l'on passe avec l'échec de Copenhague d'une logique de coopération à une logique de coordination fondée sur un processus *bottom-up* reposant sur des politiques nationales et locales plutôt que sur un cadre global négocié (Gemenne, 2013, p. 407 ; Falkner, 2013 ; Godard, 2011, p. 89).
- 16 Le choix de ce multilatéralisme qui a montré ses limites est encore présenté par Dahan et Aykut comme une véritable « fabrique de lenteur » (Dahan et Aykut, 2014, p. 440). De manière générale, le « UNFCCC style multilateralism », le multilatéralisme « à la mode CCNUCC » qui a pour objectif l'adoption d'un accord multilatéral contraignant apparaît comme étant lent, inefficace, encombrant. Il repose sur l'idée selon laquelle le développement durable ne peut être réalisé dans les accords multilatéraux environnementaux que si les obligations des pays développés et des pays en développement sont à géométrie variable. Ce système des responsabilités communes, mais différenciées reposant sur la reconnaissance de traitements différents en fonction des États était déjà énoncé lors de la conférence de Stockholm sur l'environnement humain en 1972 (ONU, 1972, principe 9), à travers l'idée de traitement différencié sans pour autant le nommer expressément (Lavallée, 2010, p. 52). Il est également intégré dans la Déclaration de Rio (ONU, 1992 a, principe n° 7) et figure dans la CCNUCC (ONU, 1992 b, art. 3(1)). Il est encore repris dans le Protocole de Kyoto (ONU, 1997)¹⁴. Ce système était, selon S. Lavallée, le « prix à payer » (Lavallée, 2010, p. 59) par les pays développés pour ouvrir tout accord multilatéral et encourager une participation plus large des pays en développement.
- 17 La « valeur intrinsèque ou morale » (Lavallée, 2010, p. 59) de ce système repose sur trois justifications que sont le poids de la responsabilité de certains pays (pays développés donc fortement industrialisés) dans l'émergence d'un problème qui touche la communauté internationale tout entière, la capacité technologique acquise par les pays développés au mépris des considérations environnementales, la prise en compte des

besoins prioritaires des pays en développement qui ne peuvent cependant à l'heure actuelle limiter les impacts environnementaux dus à leur développement (Lavallée, 2010, p. 59).

- 18 Le principe des responsabilités communes, mais différenciées (PRCMD) repose sur une exigence d'équité inter et intra-générationnelle en organisant une forme de discrimination positive (« reverse discrimination », Eckersley, 2012, p. 29 ; « International affirmative action », Cullet, 1999), au profit des États en développement, ces derniers bénéficiant de « faveurs » (Sohnle, 2014, p. 225 ; Eckersley, 2012, p. 29) notamment par des transferts technologiques ou financiers. Ces États sont visés dans la Déclaration de Rio comme méritant une « priorité spéciale » (principe 7). Il s'agit d'une différenciation entre États qui est fondée sur la reconnaissance selon laquelle le traitement d'États qui sont égaux d'un point de vue formel, mais inégaux d'un point de vue matériel mène à des conséquences qui ne peuvent qu'être inéquitables donc difficilement acceptables. Ce système d'obligations asymétriques a pu trouver sa place dans le socle conventionnel environnemental grâce au militantisme du G77 et au soutien fourni par de nombreux États membres des Nations Unies aux principes de développement durable et de sécurité humaine (Eckersley, 2012, p. 30).
- 19 Ce système des responsabilités communes, mais différenciées heurte ainsi de plein fouet les principes énoncés par Ruggie et son idéal type du multilatéralisme reposant sur l'égalité souveraine, la réciprocité, l'équivalence dans la répartition des bénéfices. Ce multilatéralisme onusien en matière climatique a évolué dans le sens d'une inégalité consacrée *de jure* et tendant à rétablir une égalité substantielle au profit des petits États. Cette discrimination inversée œuvre en faveur d'une diminution des différences relatives au pouvoir, à la richesse qui séparent les États faibles des États développés.
- 20 Les premiers signes avant-coureurs de cet échec remontaient déjà au Protocole de Kyoto pour la ratification duquel les États-Unis avaient conditionné leur acceptation à l'engagement des pays en développement, catégorie comprenant des États à l'économie émergente (Chine, Brésil, Corée du Sud, Inde, Mexique) à réduire leurs émissions de GES. En refusant de ratifier le Protocole de Kyoto (résolution Byrd-Hagel), les États-Unis faisaient clairement valoir que ce régime multilatéral qui ne traitait pas les États parties de la même manière était injuste et inéquitable (Lavallée, 2010, p. 52). La peur de la perte de souveraineté des États était très forte, les États, particulièrement les États « fossilistes », cherchaient à se préserver farouchement. S'est alors posée la question de l'utilité du multilatéralisme. Le choix du multilatéralisme onusien a ainsi été amplement critiqué par les théoriciens des relations internationales.

Le choix d'un minilatéralisme inclusif

- 21 La ligne de fracture qui a pu opposer l'ère du « libéralisme environnemental » (Bernstein, 2002) qui correspond au début des années 1990 et l'ère de la « gouvernance environnementale néolibérale » (McGee, 2015, p. 137) à partir de la seconde moitié des années 1990, marquée par le fiasco de Copenhague, repose sur le niveau de volonté des États à consentir à la redistribution de richesses dans un sens, celui des États développés vers les États en développement. Certains États développés ont ainsi choisi de créer des solutions alternatives au multilatéralisme onusien afin qu'ils puissent, particulièrement sur la question sensible de la réduction des GES, formuler des engagements non contraignants en matière de réduction des émissions de telle sorte que ces États puissent

se permettre l'issue d'un non accord dans les enceintes onusiennes. Le multilatéralisme est une forme institutionnelle hautement exigeante pour les États (Ruggie, 1992, p. 572), ce qui explique en matière environnementale que les États ont privilégié des alternatives. Les théoriciens des relations internationales ont élaboré une grille d'analyse permettant d'expliquer l'insuccès du multilatéralisme classique en matière environnementale dû à une carence en matière de légitimité. Il s'agit de *l'input legitimacy* (Eckersley, 2015, p. 507) qui correspond à une justice procédurale reposant sur l'acceptation des procédures par lesquelles les accords sont adoptés (transparence, efficacité de la négociation et du processus de prise de décision, le caractère inclusif de la négociation), *l'output legitimacy* qui correspond à l'exigence d'effectivité, l'acceptation des obligations, des principes contenus dans l'accord ou l'instrument politique (Scharpf, 1999) et de *l'outcome legitimacy* (Eckersley, 2015, pp. 507-508) portant sur l'acceptation des conséquences de l'application des accords internationaux ou des décisions. Le protocole de Kyoto (1997) ne satisfaisait ainsi pour l'Administration Bush ni *l'output legitimacy* en ce qu'il n'exigeait pas les mêmes engagements de la part des États développés ni *l'outcome legitimacy* en ce que les conséquences de son application handicaperaient grandement l'économie américaine (Eckersley 2015, p. 508).

- 22 Certains États ont ainsi largement plébiscité la tenue de cercles restreints faisant pièce à la rigueur du multilatéralisme onusien. Les États-Unis sous l'administration Bush (US Major Economies Process) ou Obama (US Major Economies Forum) ont préféré la tenue de sommets restreints ne réunissant que les plus grands émetteurs ou les États partageant leurs positions (*climate change clubs*). Sur la question de la réduction des émissions, peuvent encore être cités l'Asia Pacific Partnership on clean development and climate (APP), le G8 Glean Eagles process, East ASIAN low Carbon Growth Partnership (McGee, 2015).
- 23 Pour faire face à la question climatique, les auteurs de science politique, théoriciens des relations internationales ont identifié différents modèles de multilatéralisme. À côté d'un multilatéralisme classique (inclusif), R. Eckersley a aussi identifié un minilatéralisme exclusif, et pour les négociations climatiques (3e voie), une forme plus héroïque de multilatéralisme le « multilatéralisme affirmatif » (Eckersley, 2012, p. 29) qui repose sur une discrimination en faveur des États en développement selon le principe des responsabilités et capacités communes, mais différenciées énoncé dans la CCNUCC de 1992. Parmi les solutions proposées, le minilatéralisme qui est décrit comme « un système de gouvernance par la collaboration de grandes puissances » (Kahler, 1993, notre traduction) est une variante des innovations en matière de gouvernance globale. Devant les résultats de Copenhague, R. Eckersley a montré que le minilatéralisme exclusif était procéduralement injuste, élitiste, quand le multilatéralisme inclusif avait peu de chance de mener dans les temps à l'adoption d'un accord sur le climat. Le minilatéralisme inclusif fondé sur une représentation commune, mais différenciée ou basé sur la représentation par « le plus responsable », le plus capable et le plus vulnérable » est la solution privilégiée par l'auteur (Eckersley, 2012).
- 24 Certains auteurs (écrivant après 2009) optent encore pour un système de régimes parallèles de clubs comme partie d'un régime complexe plutôt que de négocier un régime intégré. Ils se sont posé la même question : quel chiffre pour atteindre l'équilibre ? Certains proposent la formation d'un E8 (E8 forum) similaire au G7 ou G8 (Stern, Antholis, 2007), d'autres même la formation d'un G2 exclusivement composé des USA et de la Chine qui relancerait les négociations climatiques (Bausch, Mehling, 2011). D'autres identifient

encore huit grandes puissances climatiques (États-Unis, Japon, Russie, Chine, Inde, Brésil, Canada, UE) dont la combinaison du poids économique, de l'influence politique globale et du niveau d'émission de GES fait d'eux des acteurs indispensables pour l'adoption de tout accord (Brenton, 2013, p. 542). Il y a une nécessité de trouver le chiffre magique du minilatéralisme, correspondant au plus petit nombre possible d'États nécessaires pour avoir l'impact le plus large possible pour régler un problème particulier (Naim, 2009, p. 135).

- 25 Certains politistes ont décrit ce changement de logique comme correspondant à un scénario de *building blocks* (Falkner, 2015, 2013) visant à poser simplement les premiers piliers, stratégie qui fait le départ avec le modèle traditionnel du multilatéralisme environnemental. Ce modèle intègre l'idée selon laquelle un traité légalement contraignant, universel, intégratif a peu de chance d'être conclu. Il s'agit d'un système suggérant une stratégie fondée sur la construction d'une gouvernance climatique ne se fondant pas sur des accords ambitieux, mais avec des États progressant à des vitesses différentes dans des domaines où la conclusion d'accords contraignants est possible, faisable. Il s'agit d'une stratégie encourageant à la conclusion d'accords minilatéraux pouvant mener à la conclusion d'accords multilatéraux. Pour R. Falkner, il est important de baser une telle action sur le socle édifié par la convention sur les changements climatiques CCNUCC de 1992. Analysant le minilatéralisme, plusieurs auteurs sont arrivés à la conclusion que ce système de clubs climatiques n'aboutissait pas plus que le multilatéralisme dans les efforts de réduction des émissions. Leur mission essentielle est ainsi de constituer des *fora* pour instaurer un dialogue politique (Hovi et al., 2017 visant les travaux de Weischer, Morgan, Patel, Andersen).
- 26 Après l'échec de Copenhague, la perspective de négociation d'un nouvel accord a donné l'opportunité de repenser la gouvernance climatique et en particulier le rôle du régime onusien dans cette gouvernance. L'adoption de l'accord de Paris lors de la COP 21 a été l'occasion pour le multilatéralisme onusien de retrouver un second souffle en s'appuyant sur des méthodes permettant l'équilibre entre le respect des intérêts et des efforts nationaux et le succès d'un accord global/universel.

Le multilatéralisme - COP 21, un multilatéralisme stimulant pour la gouvernance climatique

- 27 La COP 21 a été saluée comme correspondant à la fin d'un multilatéralisme en crise. L'accord de Paris, adopté à l'issue de cette conférence, a été présenté comme un accord hybride (Weckel, 2016) correspondant à la combinaison de deux méthodes de coopération multilatérale où le choix de l'effort unilatéral est couplé à la technique de l'accord contraignant permettant enfin la mise en mouvement d'un multilatéralisme qui fonctionne (premier sous-aspect). Les États ont clairement fait le choix dans cet accord de s'appuyer sur la pluralité d'acteurs en présence à commencer par les membres de la société civile (second sous-aspect).

La combinaison efficace de deux méthodes de coopération multilatérale

- 28 La gouvernance climatique peut être appréhendée d'un point de vue normatif puisqu'elle a été présentée comme un programme politique pour la restauration de l'ordre dans un monde interdépendant et hautement désagrégé (Rosenau, 2009). L'Accord de Paris (AP) (ONU, 2015) qui est entré en vigueur le 4 nov. 2016¹⁵ est ainsi présenté comme le nouveau socle dont la gouvernance climatique internationale avait cruellement besoin¹⁶. Il organise un multilatéralisme reposant d'une part sur un effort unilatéral et discrétionnaire et d'autre part sur la technique de l'accord contraignant (Weckel, 2016). L'accord repose sur un régime hybride mêlant une approche *top down* et des éléments « *self-regulatory bottom up* ».

Le choix de l'unilatéralisme

- 29 On retrouve la persistance de l'unilatéralisme avec les contributions nationales déterminées (CPDN/INDC, contributions prévues déterminées au niveau national/*intended nationally determined contributions*), ce qui apporte de la souplesse, l'accord étant respectueux des souverainetés. Ces CPDN forment l'ossature du dispositif climatique. Depuis la conférence de Varsovie en 2013 qui formait le point de départ au lancement des contributions nationales déterminées, les États ont ainsi été invités à soumettre leurs engagements afin de contenir le réchauffement climatique pour la fin du siècle à 2 °C. Selon l'art. 4.9 de l'AP, chaque partie communique une contribution déterminée au niveau national tous les cinq ans. Il est également prévu qu'une partie peut à tout moment modifier sa contribution déterminée au niveau national afin d'en relever le niveau d'ambition. Ces contributions nationales sont consignées dans un registre public tenu par le Secrétariat de la CCNUCC (4. 12 AP). Ces contributions ne figurent ni dans le traité, ni en annexe, ce qui contribue à la souplesse de l'accord (Maljean Dubois, déc. 2015). Le retard dans l'enregistrement des CPDN avant la tenue de la COP 21 est caractéristique de la méthode environnementale où on relève une propension certaine des États à ne pas se sentir liés et à ne pas s'engager (Nagalo, 2015)¹⁷. Ces CPDN ne constituent pas d'ailleurs un engagement obligatoire, il s'agit bien de *soft law*, de nature incitative (on note déjà dans le texte de l'accord de Varsovie une simple invitation des pays à remettre leurs contributions d'ici le premier trimestre 2015). On relevait déjà avant la COP 21 des divergences sur la qualification entre « engagement » et « contribution » (formule finalement retenue pour sa souplesse) qui expliquent cette lenteur.
- 30 Ces obligations correspondent à des obligations de comportement (obligation de s'efforcer) qui sont moins pesantes pour les États et qui expliquent qu'avec la COP 21 et l'adoption de l'accord de Paris, le multilatéralisme onusien renoue avec le succès.

Le caractère contraignant de l'accord et du dispositif de mise en œuvre

- 31 Cet accord réussit à trouver l'équilibre subtil offert par un traité contraignant tout en restant à l'intérieur le plus souple possible. Le fond de l'accord fixe un cadre à l'intérieur duquel les États agissent, le remplissent. Il s'agit d'un principe de progression¹⁸. Les auteurs qui avaient pu constater combien le multilatéralisme onusien était pris dans une

ornière ont salué le changement de logique et le passage réussi à un processus *bottom-up* d'engagements volontaires visant à réduire les émissions de GES (*mitigation*) en lieu et place d'un système fondé sur des objectifs légalement contraignants (Falkner, 2016).

- 32 Certains points de l'accord sont contraignants, mais d'autres points comme ceux relatifs aux droits de l'homme, à la sécurité alimentaire, à la justice climatique sont relégués dans la partie non contraignante (dans la décision lançant l'accord de Paris) et la partie à la valeur purement interprétative du préambule de l'Accord). Il ne faut pas pour autant en déduire que cet accord est un instrument de *soft law* (Petit, 2015). Le texte de l'accord comme la décision qui l'annonce contiennent ainsi des éléments contraignants et à ce titre, les États doivent le respecter (PSS, art. 26 CV) et d'autres qui ne le sont pas, mais l'accord n'est pas pour autant vide de contenu juridique. En prévoyant une obligation de comportement, l'art. 2 al 2 AP et sa référence au principe des responsabilités communes, mais différenciées PRCD (un point d'achoppement contre lesquels les États se sont largement heurtés dans les précédentes conférences), à l'équité (art. 2 AP) et à l'idée de différenciation de manière générale (point que la Présidence française avait à cœur de consacrer), cristallise finalement bien moins les tensions entre groupes d'États. Cet article va servir, comme l'explique Philippe Weckel, d'aide à l'interprétation de l'accord et ne contient pas en lui-même de norme juridique (Weckel, 2016). L'article 2 al. 2 pose une obligation de comportement qui va varier en fonction de la situation particulière de chaque État, ce qui engendre un abandon de la réciprocité, pourtant caractéristique dans le modèle-type de John Ruggie du multilatéralisme classique. Comme le fait valoir Philippe Weckel (2016), c'est « une obligation indéterminée, mais [qui] sera déterminable à la lumière de l'article 2 ». Cette obligation de comportement est amenée à varier et c'est là une formule qui plaît aux États, séduits par un modèle d'accord dont les obligations sont en pleine construction.
- 33 Le dispositif mis en place par cet accord contient également des éléments contraignants. Ce dispositif est présenté de manière très détaillée par Philippe Weckel autour des thèmes de la transparence, du suivi, de la progression réelle, de l'équité et des contraintes pesant sur les politiques publiques. Il est tout d'abord institué un Comité de suivi (art. 15 AP) : le suivi suppose l'évaluation du comportement de chaque État partie et amorce une forme de contrôle. C'est un Comité composé d'experts et qui accorde une attention particulière à la situation et aux capacités nationales de chaque État partie. L'accord prévoit encore que des contraintes vont peser sur les politiques publiques des États : les États vont devoir élaborer leurs politiques publiques avec rationalité (ex. : prise en compte de besoins de groupes particulièrement exposés au changement climatique) et développer sur le long terme cette politique en toute transparence. Ce que prévoit pour les États l'accord pourra à ce titre apparaître comme particulièrement contraignant (exigence d'objectivité dans la tenue de leur politique de développement, Weckel, 2016).
- 34 Les États sont encore tenus de procéder selon une progression réelle : la progression doit correspondre « au niveau de progression le plus élevé » compte tenu des responsabilités communes, mais différenciées et des capacités respectives de chaque État, ce qui introduit une forme de différenciation (art. 4.3 AP). En outre, les États seront tenus d'appliquer cet accord conformément à l'équité ce qui impose de tenir compte des efforts consentis par les autres États parties dans des situations comparables (art. 2.2 AP). Enfin, le traité fixe un cadre de transparence¹⁹ comprenant une obligation d'inventaire des émissions anthropiques par les sources et des absorptions anthropiques par les puits de GES et les informations nécessaires au suivi des progrès accomplis (13. 7 AP)²⁰. L'accord de

Paris fait cependant attention à ce que la mise en œuvre ne soit « ni intrusive ni punitive » (art.13.3AP), qu'elle n'impose pas une charge excessive aux parties tout en respectant la souveraineté nationale.

- 35 Cependant, de manière générale, on voit combien la souplesse a été privilégiée avec une volonté de contenir le moins de termes contraignants possibles (Moubitang, 2015). Les États-Unis étaient sur ce point intransigeants. Certains articles (ex. : art. 7 AP ; art. 11 AP sur le renforcement des capacités) sont rédigés au conditionnel en prenant la forme de recommandations (« les parties devraient intensifier leur coopération en vue d'améliorer l'action pour l'adaptation » art.7). Des formules sont énoncées sous forme de souhaits (ex : le plafonnement mondial des EGES n'est prévu que « dans les meilleurs délais », les États ayant donc renoncé à fixer des objectifs quantifiés de réduction des émissions de GES). Les pays émergents sont invités à fournir un appui financier à titre volontaire. Concrètement, ils n'ont donc pas d'obligations financières (Laville, févr. 2016, p. 17)²¹ – et on retrouve encore ce traitement particulier avec le temps qui leur est concédé pour plafonner leurs émissions, ce plafonnement prenant davantage de temps pour les pays en développement parties à l'accord. C'est le prix à payer pour rallier un maximum d'États parties afin que le multilatéralisme fonctionne. L'image employée par Philippe Weckel d'un cadre dans lequel les abeilles construisent les alvéoles de cire est à ce titre évocatrice (Weckel, 2016). La construction de ces alvéoles repose sur le bon vouloir des États rendant l'accord fragile et son sort incertain. Les conférences qui ont suivi la COP 21 se sont ainsi concentrées sur l'élaboration d'un manuel pour la mise en œuvre de l'accord de Paris. La COP 22 qui s'est tenue en nov. 2016 à Marrakech, très attendue, a permis de concrétiser les différents axes retenus dans l'AP afin qu'il ne reste pas qu'un tigre de papier. Attendue comme « la COP de l'action » après celle de « l'engagement », elle restera cependant celle de l'action différée, en ayant permis l'adoption d'une feuille de route pour la mise en œuvre de l'AP qui fut repoussée à 2018. La COP 23 qui se tenait en nov. 2017 à Bonn et organisée par les îles Fidji était forcément assombrie par l'annonce du retrait des États-Unis de l'accord de Paris faite en juin 2017 (sur le fondement de l'art. 28 AP) (Aguila, 2016). En se retirant, les États-Unis ont laissé un vide de leadership en matière de négociations multilatérales. Aucun pays développé n'a pu prétendre au leadership durant la COP 23, COP qui n'a jamais présenté dans l'histoire, de l'aveu d'un diplomate européen, « un taux d'adrénaline si bas » (L'express, 2017).
- 36 L'enjeu pour les futures COP est ainsi de passer du dialogue à l'action. Le risque qui plane sur l'accord de Paris et son multilatéralisme triomphant est ainsi celui d'une « gouvernance incantatoire » dénoncée par Stefan Cihan Aykut (Aykut, oct. 2017). C'est une gouvernance qui est présentée comme se fondant sur trois piliers *ie* des objectifs ambitieux à tenir ; des instruments performatifs, souples pour les atteindre ; un « récit enchanteur » pour stimuler la communauté internationale (Aykut, 2017, pp. 8-9). La démobilisation à l'occasion des COP qui ont succédé et succéderont à la COP 21 est un risque qu'on ne peut écarter. Il revient aux défenseurs de l'accord de Paris de porter, préserver et garder vivace ce *momentum* qui a mené à l'adoption de l'accord, en impulsant désormais le rythme nécessaire à sa mise en œuvre.
- 37 Le retour de la géopolitique agressive des États-Unis de Trump a certes porté un coup sérieux à la relance du multilatéralisme climatique onusien, mais il n'a pas pour autant terrassé l'accord de Paris²². Si la position des États-Unis n'a pas encore provoqué de « sauve qui peut » selon les mots de Amy Dahan (Dahan, déc.2017), force est de penser qu'elle aura des conséquences sur le positionnement des pays en développement. Elle

pourrait fragiliser la bonne volonté des États développés « entraînant inévitablement ressentiments et blocages ». Le risque serait alors celui d'un détricotage de l'accord de Paris et d'un retour à la tentation de l'unilatéralisme et du minilatéralisme exclusif pour des États désireux de suivre le mouvement impulsé par les États-Unis de Trump.

- 38 La réussite de la COP 21 était ainsi non seulement due à la souplesse du nouveau multilatéralisme onusien, mais encore à la place laissée aux membres de la société civile, aux acteurs privés et infranationaux qui sont autant d'alliés contribuant au succès du processus onusien.

Le pari de la participation accrue des membres de la société civile

- 39 C'est l'un des éléments caractérisant la gouvernance climatique qui a pour particularité de ne pas être exclusivement stato-centrée (Dingwerth, Green, 2015, p. 153). La gouvernance climatique a été recalibrée pour inclure toute une variété d'acteurs intervenant à tous les niveaux. Cette gouvernance se démarque ainsi par la pluralité des opérateurs sur lesquels les États entendent bien s'appuyer et même si ces opérateurs ne participent pas à la prise de décision puisque les États resteront les créateurs des normes de droit international, ils pèsent de tout leur poids et sont influents (Lavallée, 2015). Ces membres vont prendre part aux négociations en qualité d'observateurs ou en organisant leurs propres ateliers ou conférences parallèlement aux négociations entre États (Gemenne, 2013, p. 401). Dans une logique de multilatéralisme classique, les États sont les acteurs premiers et exclusifs, préservant jalousement ce statut dans la prise de décision en ne laissant pas de place à la société civile. Dans une structure minilatérale fondée sur une logique de puissance étatique exacerbée, les ONG ne peuvent prétendre occuper cette place d'observateurs. En matière de gouvernance climatique et en réponse au caractère fragmenté de cette gouvernance, les ONG endossent trois rôles différents. On relève tout d'abord celui de l'activiste qui va mobiliser les consciences (sur la justice climatique par exemple). Les ONG exercent encore le rôle de diplomate (par l'échange d'informations, de conseils, ce qui contribue à façonner la politique climatique). Enfin, les ONG assurent la mission de gouverneur, les ONG, les groupes d'entrepreneurs, les réseaux urbains cherchant à développer de nouveaux mécanismes pour guider la société vers un futur à faibles émissions de gaz (Betsill, 2015, pp. 251-259). Il ne s'agit pas seulement pour les États de s'appuyer sur les ONG en leur déléguant de manière routinière certaines missions de monitoring ou visant à rendre des comptes sur les efforts accomplis par les États.
- 40 L'Accord de Paris est à cet effet présenté comme « la première déclinaison de la RSC », responsabilité sociétale climatique, on peut même parler de « Pacte de Paris » (Laville, 2016, p. 22). Au sein de ces conférences des parties, c'est l'approche *bottom-up* qui est privilégiée afin d'aménager une large place aux membres de la société civile, ce qui a été fait avec la COP 21 et c'est là une grande réussite (Laville, 2016, interview en ligne). La participation accrue des membres de la société civile qui s'est déclinée de différentes manières lors de la COP 21 et en amont participe du développement d'un « multilatéralisme par le bas » (Tornquist-Chesnier, 2007, p. 166). À ce titre, l'accord de Paris est pour M. Jacobs une démonstration de « la puissance politique de la société civile » (Jacobs, 2016). Laurent Fabius avait pu ainsi présenter avant la COP 21 la société civile comme une « driving force », expliquant qu'il était impossible de réussir sans intégrer une dimension syndicale et sociétale à la préparation de la COP 21 (Fabius, discours, août 2015). Les grandes ONG ont suivi les négociations, en faisant pression par

leur présence afin de tenter de faire entrer un vocabulaire choisi dans le texte de l'accord même si les déceptions sont pour ces organisations nombreuses (ex : référence à la menace du changement climatique sur la sécurité alimentaire finalement effacée, absence de référence au modèle économique du libre-échange, Foyer, mars 2016). Certaines organisations suivaient le processus de négociation et faisaient état de son avancement à l'extérieur. Lors de la COP 21, le dialogue entre les *insiders* qui étaient impliqués dans les négociations et les *outsiders* qui étaient mobilisés en dehors du Bourget s'est ainsi renforcé²³. La dynamique d'organisation de la société civile a réussi à dépasser la ligne de clivage entre les différentes organisations, caractéristique de l'échec de Copenhague. Ce clivage structurant divisait les organisations entre les partisans d'une lecture de la question climatique en termes de justice sociale se tenant en rupture avec le processus de négociation et celles qui étaient prédisposées à être présentes au sein de l'arène onusienne (Foyer, juillet 2016 ; Foyer, mars 2016 ; de Moor, déc. 2017).

- 41 Au regard des enseignements de la COP 21, l'affirmation d'une dynamique de « multilatéralisme par le bas » au sein des fora onusiens doit cependant être nuancée. En effet, la société civile s'est fixé pour défi de faire coexister « à côté des COP et de leur temporalité » un autre mouvement climatique. Ces organisations formant la société civile sont conscientes de la difficulté de réussir à prendre leurs distances avec les COP et le multilatéralisme onusien pour ne pas être réduites à un rôle d'expertise et d'alibi démocratique. Elles ne peuvent par ailleurs pas faire sans le multilatéralisme onusien qui leur offre une tribune et une visibilité certaine (Foyer, juillet 2016 ; de Moor, déc. 2017, p. 17).
- 42 L'accord de Paris et la décision l'accompagnant (décision AP, titre V, §134 et s.) ont explicitement incité les membres de la société civile, les villes, les multinationales, les régions, les États fédérés à soumettre des contributions volontaires. Cette évolution contribue à effacer les lignes de démarcation entre le public et le privé. Elle correspond à « la montée de "l'autorité privée" et (à) l'essor de formes d'autorégulation des entreprises multinationales dans la gouvernance globale » (Aykut, oct. 2017, p. 7). C'est un mouvement d'encouragement qui est perceptible depuis les Assemblées générales de l'ONU de 2014 relayée par la conférence de Lima. Il y a eu diverses initiatives lancées par la conférence de Lima comme le NAZCA (zone des acteurs non étatiques pour l'action pour le climat²⁴) lancée par les NU et par le Pérou. C'est un programme inscrivant les engagements individuels à l'action, répertoriant l'engagement des entreprises, des villes, des régions, des investisseurs pour lutter contre le changement climatique. Un site web a encore été lancé sur le plan d'action Lima Paris (LPAA), rassemblant des initiatives d'acteurs non étatiques. Il s'agit d'une initiative lancée par l'ONU, le bureau exécutif du secrétariat général de l'ONU, le secrétariat de la CCNUCC. On souligne l'initiative onusienne et parallèlement à cette impulsion, les engagements pris par les différents groupes, membres de la société civile. Pour le réseau des villes, plusieurs villes américaines ont annoncé leur neutralité carbone en 2050, des villes et des provinces chinoises se sont encore engagées à atteindre leur pic carbone en 2020. La finance privée s'est engagée tout comme des entreprises qui ont fait le vœu de renoncer à l'énergie fossile pour une énergie renouvelable. C'est ainsi que la présidence française s'est appuyée sur ces initiatives privées pour combler le différentiel entre la baisse des émissions de CO₂ comptabilisées dans les contributions nationales et la baisse indispensable pour ne dépasser un réchauffement supérieur à 2 °C (Laville, 2016, p. 21)²⁵. La mobilisation des acteurs économiques montre alors, de l'aveu de Amy Dahan, les

limites du multilatéralisme onusien qui ne dresse pas de stratégie industrielle concrète (Dahan, 2017, p. 10). Le One planet summit du 12 déc. 2017 qui visait à réunir les parties prenantes de l'Accord de Paris (chefs d'État, délégations gouvernementales, bailleurs privés et publics internationaux) était co-organisé avec les Nations Unies et la Banque mondiale. En visant des résultats concrets, il avait pour objectif la mobilisation de financements. Ce sommet était présenté par le ministère français de la transition écologique et solidaire comme ayant pour ambition « de rassembler les acteurs clés du monde de la finance et du climat » en contribuant au verdissement de la finance. L'un des objectifs du sommet est d'agir concrètement et collectivement. Ces types de sommets qui mettent en avant la société civile, les acteurs privés, infra-nationaux, viennent donc en relais du processus onusien en permettant de lui donner de l'élan. Pour ne pas prendre le risque de l'éclipser cependant, ce sommet devrait être intégré à la COP (Alex, 2017).

- 43 La participation des membres de la société civile dans des enceintes thématiques peut être ainsi une clé pour renforcer et stimuler le multilatéralisme onusien. Le relais que représentent certaines villes et États fédérés des États-Unis (New York, Californie, Washington) alors que les États-Unis se retirent de l'accord est à ce titre remarquable. À l'échelle individuelle, l'ancien maire de New York a par ailleurs annoncé en avril 2018 qu'il ferait un chèque de 4,5 millions de dollars en compensation du retrait américain de l'accord. Le Secrétaire général des Nations-Unies, A. Guterres, saluait ces efforts en annonçant qu'« il y a(vait) des espoirs qu'indépendamment de la position du gouvernement, les États-Unis pourraient être en mesure de respecter les engagements pris à Paris en tant que pays » (déclaration à la presse, Le Monde, mars 2018). Rompant avec les logiques classiques du droit international public, la société civile s'impose ainsi comme un allié de choix des États, sujets premiers en droit international, en se subrogeant même dans leurs devoirs. Le régime climatique post-COP 21 voit ces acteurs de la société civile non pas comme de simples forces vives, en parallèle aux processus de négociation onusiens, mais comme un élément clé d'un processus qui doit relancer régulièrement les initiatives en faveur du climat (Hale, 2016).
- 44 La méthode multilatérale reste en matière climatique, une méthode particulièrement recherchée par les États. Le succès de la COP 21, en renforçant la gouvernance climatique à la complexité remarquable, a encouragé les États à ne pas céder aux sirènes du minilatéralisme fondé sur des logiques géopolitiques de puissance. Cela malgré l'annonce du retrait des États-Unis. Les logiques de clubs peuvent cependant être productives pour servir de rampe de lancement à des discussions qui serviront ensuite d'amorce dans les enceintes multilatérales onusiennes. Le modèle multilatéral est peut-être le plus juste parce que c'est le seul qui garantisse à tous les pays une égalité de représentation *de jure* en permettant aux petits États, aux États économiquement plus faibles, qui sont également bien souvent les plus faibles pollueurs, de se faire entendre et de participer à la prise de décision. Et lorsqu'il est efficace, le multilatéralisme onusien guidé par les desseins les plus nobles, permet même de prendre en compte la situation particulière des plus faibles.
- 45 Finalement, c'est un mal bien contemporain qui a affecté la gouvernance onusienne et qui peut expliquer cette crise du multilatéralisme onusien : l'illusion. L'illusion de la possibilité d'une « gestion apolitique » (Aykut et Dahan, 2014, p. 429)²⁶ du problème climatique qui occulterait le volet géopolitique de la question climatique. C'est cette lecture géopolitique et clivante qui a été à l'origine de plusieurs chocs brutaux dans les négociations internationales que ce soit à Kyoto (1997), à la Haye (2001), à Copenhague

(2009) et qui a mené à la crise du multilatéralisme onusien. Espérons que cette voie soit celle de l'espoir et non de l'illusion : celui d'un multilatéralisme onusien qui prendrait définitivement en charge les problèmes communs de l'humanité en se donnant des moyens concrets. Même si les travers de la diplomatie environnementale ont la vie dure, le multilatéralisme onusien environnemental a définitivement fait preuve de résilience en franchissant un cap depuis ces trois dernières COP. Gageons que le retour du mépris étatsunisien à l'égard tant de l'urgente nécessité de prendre soin de l'environnement que du besoin de faire confiance au multilatéralisme onusien ne douchera pas cet espoir. Pour la pérennité et la crédibilité du multilatéralisme onusien, il est désormais urgent de changer de logiciel et passer d'une gouvernance des paroles à une gouvernance en actes.

BIBLIOGRAPHIE

Aguila, Y., 2017, Sortie des États-Unis de l'accord de Paris : quelles conséquences ?, Recueil Dalloz, p. 1240.

Albaret M., 2013, L'ONU entre puissance et multilatéralisme, *CERISCOPE Puissance* [en ligne], URL : <http://ceriscope.sciences-po.fr/puissance/content/part3/l-onu-entre-puissance-et-multilateralisme>, consulté le 13/05/2016.

Alex, B., 2017, One Planet Summit : coup d'État médiatique ou réelle avancée ?, 15 déc. 2017, [en ligne] URL : <http://iris-france.org/>, consulté le 29 mai 2018.

Arbour, J.M., 2014, La normativité du principe des responsabilités communes, mais différenciées, *Les cahiers du droit*, vol. 55, n° 1, pp. 33-81.

Aykut, S., 2017, La « gouvernance incantatoire ». L'accord de Paris et les nouvelles formes de gouvernance globale, *La pensée écologique*, Point de vue [en ligne], vol. 1(1), 12 oct. 2017, URL : <https://lapenseeecologique.com/la-gouvernance-incantatoire-laccord-de-paris-et-les-nouvelles-formes-de-gouvernance-globale/> consulté le 29 mai 2018

Aykut, S. et A. Dahan, 2014, Les négociations climatiques : vingt ans d'aveuglement ?, *CERISCOPE Environnement* [en ligne], URL : <http://ceriscope.sciences-po.fr/environnement/content/part3/les-negociations-climatiques-vingt-ans-d-aveuglement>, en ligne consulté le 15/11/2016

Aykut, S. et A. Dahan, 2014, *Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales*, Presses de Sciences po., Paris, 750 p.

Aykut, S., 2017, La « gouvernance incantatoire ». L'accord de Paris et les nouvelles formes de gouvernance globale, *La pensée écologique*, 12 oct. 2017, [en ligne], URL : <https://lapenseeecologique.com/author/stefan-cihan-aykut/>.

Bäckstrand, K. et E. Lövbrand, 2015, Climate governance after Copenhagen : research trends and policy practice, xvii-xxx, *Research Handbook of climate governance*, K. Backstrand, E. Lovbrand (ed), Edward Elgar, Cheltenham UK, Northampton USA, 602 p.

Barenstein, K., 2014, L'opérationnalisation des responsabilités communes mais différenciées repensée : plaidoyer pour une démarche ancrée dans l'équité, *Les cahiers du droit*, pp. 113-137.

Bäckstrand K., 2012, Democracy and global environmental politics chap. 39, p. 507 s., in *Handbook of global environmental politics*, P. Dauvergne ed, Edward Elgar, 2nd ed.,

Bausch C. et M. Mehling, 2011, *Adressing the challenge of climate change mitigation : an assessment of existing venues and institutions*, Berlin, 61 p., [en ligne], consulté le 15 nov. 2011, [en ligne] URL : <http://library.fes.de/pdf-files/iez/08466.pdf>

Bernstein, S., 2002, Liberal environmentalism and global environmental governance, *Global environmental politics*, 2.3, pp. 1-16.

Brenton , A., 2013, Great powers' in climate politics, *Climate policy*, 2013, 13(5), pp. 541-546.

Cullet, Ph., 1999, Differential treatment in international law : towards a new paradigm of interstate relations, *EJIL*, pp. 549-582, sp. 555-558.

Dahan, A., 2014, L'impasse de la gouvernance climatique globale depuis vingt ans. Pour un autre ordre de gouvernementalité, *Critique internationale*, pp. 21-37.

Dahan, A., 2017, Où va l'accord de Paris ?, *Décryptage*, Institut Montaigne, blog 11 déc., [en ligne], <http://www.institutmontaigne.org/blog/ou-va-laccord-de-paris-decryptage-damy-dahan> consulté le 29 mai 2018

Devin G., M-C. 2013, Smouts, *Les organisations internationales*, Armand Colin, Paris, 253 p.

Dingwerth K., J. F. Green, 2015, Transnationalism, pp. 153-163, dans : *Research handbook on climate governance*, K. Backstrand, E. Lovbrand (ed), Edward Elgar, Cheltenham UK, Northampton USA, 602 p.

Dimitrov, RS., 2010, "Inside Copenhagen : the state of climate governance", *Review of Policy Research*, nov. 2010, pp. 795-821.

Dossier spécial sur la COP 21, 2016, Les contributions nationales : gage d'une universalité assurée de l'Accord de Paris, *Sentinelle*, 3.3. 2016, <http://www.sentinelle-droit-international.fr/?q=content/chapitre-ii-les-contributions-nationales-gage-d%E2%80%99une-universalit%C3%A9-assur%C3%A9e-de-l%E2%80%99accord-de>.

Eckersley R., 2015, "Multilateralism in crisis ?", pp. 505-515, *Research Handbook on climate governance*, K. Bäckstrand, E. Lövbrand, (ed), Edward Elgar Publishing, Cheltenham UK, Northampton USA, 602 p.

Eckersley, R., 2012, Moving forward in the climate negotiations : multilateralism or minilateralism ?, *Global environmental politics*, 12.2, pp. 24-42.

L'express, 2017, COP 23 : je n'ai jamais vu une COP avec un taux d'adrénaline aussi bas, 18 nov. 2017, https://www.lexpress.fr/actualite/societe/environnement/cop23-je-n-ai-jamais-vu-une-cop-avec-un-taux-d-adrenaline-aussi-bas_1961746.html consulté le 29 mai 2018.

Fabius, L., 2015, discours du 26 août 2015 : La société civile au cœur de la préparation de la COP 21, [en ligne], <https://tr.ambafrance.org/La-societe-civile-au-coeur-de-la-preparation-de-la-COP21-discours-de-Laurent>, consulté le 29 mai 2018.

Falkner, R., 2015, A minilateral solution for global climate change ? On bargaining efficiency, club benefits and international legitimacy, center for climate change economics and policy working paper n° 222, Grantham research institute in climate change and the environment, working paper n° 197, [en ligne], <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2015/07/Working-Paper-197-Falkner.pdf>, consulté le 13/05/2016.

- Falkner, R., 2013, "The crisis of environmental multilateralism", chapter 30, pp. 347-358, *The Green Book : New Directions for Liberals in Government*, edited by D. Brack, P. Burall, Neil Stockley, M. Tuffrey (ed), London, Biteback Publishing.
- Falkner, R., 2016, "The Paris agreement and the new logic of international climate politics", *International Affairs*, 92(5), pp. 1107-1125.
- Finchelstein, G. et E Stetter, 2015, COP 21 : petit manuel de gouvernance et de géopolitique du climat, 18 févr. 2015, [en ligne], <https://www.euractiv.fr/section/sciences-legislation/opinion/cop-21-petit-manuel-de-gouvernance-et-de-geopolitique-du-climat/> consulté le 29 mai 2018.
- Foyer, J., 2016, Le climat comme fait socio-environnemental total, une analyse à chaud de la COP 21", <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01286351>, 10 mars 2016, texte paru dans une version écourtée dans la revue en ligne *La vie des Idées* : « Dans les coulisses de la COP 21 ».
- Foyer, J., 2016, Quand la société civile s'empare du débat climatique, Lettre de l'Institut National des Sciences humaines et sociales, juillet 2016, Dossier lieu et contestation coordonné par S. Ollitrault, pp. 31-32.
- Gemenne, F., 2014, Les négociations internationales sur le climat : une histoire sans fin ?, pp. 395-421, *Négociations internationales*, sous la direction de F. Petiteville, D. Placido-frot (dir), Presses de Science Po., Paris, 429 p.
- Godard, O., 2011, Négociations sur le climat : la bifurcation opérée à Copenhague en 2009, *Critique internationale*, pp. 87-110.
- Gomes, F. T., 2012, International relations and the environment : practical examples of environmental multilateralism, *Janus.net*, fall 2012, pp. 87-102, observare.ual.pt/janus.net/en_vol3_n2_art5, [en ligne], consulté le 13/05/2016.
- Gouritin, A., 2016, Négociations collectives à la COP 21 : les délégations réunies en douze groupe d'États, *Sentinelle*, Dossier spécial sur la COP 21, 29. 02. 2016, <http://www.sentinelle-droit-international.fr/?q=content/negociations-collectives-la-cop21-les-delegations-reunies-en-douze-groupes-detats>.
- Hale, T., 2016, All hands on deck : the Paris agreement and non state climate action", *Global environmental politics*, aug. 2016, 16(3), pp. 12-22.
- Hermet G., B. Badie, P. Birnbaum et Ph. Braud, 1998, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, A. Colin.
- Hovi, J., F Detlef Sprinz, H. Sælen et A. Underdal, 2017, The club approach : a gateway to effective climate co-operation ?, *B.J.Pol.S.*, pp. 1-26.
- Jacobs, M., 2016, High pressure for low emissions. How civil society created the Paris climate agreement ", *Juncture*, vol. 22, issue 4, pp. 314-323.
- Kahler, M., 1993, Multilateralism with small and large numbers, pp. 295-326, in J. Ruggie, (ed). *Multilateralism matters : the theory and praxis of an institutional form*, NY, Columbia univ. Press.
- Keohane R.O, 1986, Reciprocity in international relations, *International organisation*, 40 (Winter), pp. 1-27.
- Keohane R.O et DG. Victor, 2011, "The regime complex for climate change", *Perspectives on politics*, vol. 9, pp. 7-23.
- Làidi, Z., 2013, Négociations internationales : la fin du multilatéralisme, *Esprit*, pp. 108-117.

Lavallée, S., 2010, Le principe des responsabilités communes, mais différenciées à Rio, Kyoto et Copenhague : essai sur la responsabilité de protéger le climat, *Études internationales*, pp. 51-78, sp. p. 58.

Lavallée, S., 2015, Les organisations non gouvernementales : catalyseurs et vigiles de la protection internationale de l'environnement ?, pp. 65-94, in *Démocratie et diplomatie environnementales, Acteurs et processus en droit international*, E. Canal-Forgues (dir.), Pedone, Paris, 324 p.

Laville, B., 2016, COP 22 : l'accord de Paris entre en vigueur dans le but de combattre de multiples alertes climatiques, *Énergie, Environnement, Infrastructures*, n° 11, nov. 2016, étude 19.

Laville, B., 2016, « Contraindre les États et les éléments ? » : le pari de... l'Accord de Paris, *Énergie, Environnement, Infrastructures*, étude 2, p. 15-22.

Laville, B., 2016, L'implication de la société civile est la grande réussite de la COP 21, [en ligne], <http://www.gouvernement.fr/l-implication-de-la-societe-civile-est-la-grande-reussite-de-la-cop-21-3513>, consulté le 14 nov. 2016.

Maljean Dubois, S., 2015, Universités européennes d'été, « Les sociétés à l'épreuve de la gouvernance climatique : éduquer, agir, gouverner. Le changement climatique : un enjeu de gouvernance mondiale », http://www.ihest.fr/IMG/pdf/20150703-udt-cr-maljean-dubois_sandrine.pdf, [en ligne], consulté le 13/05/2016.

Maljean Dubois, S. et M. Wemaëre, 2015, L'accord à conclure à Paris en décembre 2015 : une opportunité pour « défragmenter la gouvernance internationale du climat », *RJE*, pp. 649-671.

Maljean Dubois S. et S. Lavallée, 2016, L'accord de Paris : fin de la crise du multilatéralisme climatique ou évolution en clair-obscur ?, *RJE*, pp. 19-36, p. 36.

Maljean-Dubois, S., 12 déc. 2015, L'Accord de Paris sur le climat : l'ambition n'a pas été sacrifiée, *The conversation*, [en ligne], <https://theconversation.com/accord-de-paris-sur-le-climat-lambition-na-pas-ete-sacrifiee-52255>, consulté le 13/05/2016.

McGee, J., 2015, « Minilateralism », pp. 132-141 *Research Handbook of climate governance*, K. Backstrand, E. Lovbrand (ed), 2015, Edward Elgar, Cheltenham UK, Northampton USA, 602 p.

Milot, N. et L. Lepage, 2012, La gouvernance environnementale : une notion polysémique, pp. 11-15, Vertigo, *La gouvernance à l'épreuve des enjeux environnementaux et des exigences démocratiques*, [en ligne], <http://www.editionsvertigo.org/images/livres/extraits/8.pdf>, consulté le 11/11/2016.

De Moor, J., 2017, The efficacy dilemma of transnational climate activism : the case of COP 21, *Environmental politics*, pp. 1-24.

Le Monde, 2018, Les États-Unis sont en bonne voie pour honorer les objectifs de l'Accord de Paris, veut croire l'ONU, 30 mars 2018, https://www.lemonde.fr/climat/article/2018/03/30/accord-de-paris-les-etats-unis-en-bonne-voie-pour-honorer-les-objectifs-sur-le-climat_5278331_1652612.html, consulté le 29 mai 2018.

Moubitang, E., 2015, La nature juridique du futur accord climat, pomme de discorde entre Paris et Washington, *Sentinelle* [en ligne], n° 454, 29 déc. 2015, <http://www.sentinelles-droit-international.fr/?q=content/la-nature-juridique-du-futur-accord-climat-pomme-de-discorde-entre-paris-et-washington>, consulté le 13/05/2016.

Nagalo, Y.A., 2015, Le retard des contributions étatiques pour l'accord de Paris sur le climat, *Sentinelle*, n° 429, 12. 4. 2015, <http://www.sentinelles-droit-international.fr/?q=content/le->

- retard-des-contributions-%C3%A9tatiques-pour-l-%E2%80%99accord-de-paris-sur-le-clima, consulté le 13/05/2016.
- Naim, M., 2009, Minilateralism : the magic number to get real international action, *Foreign policy*, 173, pp. 135-136, également [en ligne] URL : <http://foreignpolicy.com/2009/06/21/minilateralism/>.
- Novosseloff, A., 2002, L'essor du multilatéralisme, principes, institutions et action commune, *AFRI*, pp. 303-312.
- Organisation des Nations unies (ONU), 1972, Déclaration de Stockholm sur l'environnement humain, Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 5-16 juin, New York, NU, 1973 (Doc. A/CONF.48/14/Rev.1).
- Organisation des Nations unies (ONU), 1992a, Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 13 juin, A/CONF.151/26, vol. I.
- Organisation des Nations unies (ONU), 1992b, *Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques*, 9 mai, 1771 RTNU 107.
- Organisation des Nations unies (ONU), 1997, *Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 11 décembre, 2303 RTNU 147.
- Organisation des Nations unies (ONU), 2015, *Accord de Paris, Convention cadre sur les changements climatiques, FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1, 12 Déc. 2015*, [en ligne] URL : <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/fre/l09r01f.pdf>
- Petit Y., 2011 Le droit international de l'environnement à la croisée des chemins : globalisation versus souveraineté nationale, *RJE*, n° 1, pp. 31-55.
- Petit Y., 23 déc. 2015, L'accord de Paris ou le choix de la méthode douce, *The conversation*, [en ligne] URL : <http://theconversation.com/laccord-de-paris-ou-le-choix-de-la-methode-douce-52597>, consulté le 13/05/2016.
- Petit, Y., 2015, La gouvernance internationale du climat et le multilatéralisme : quels défis ?, *Droits fondamentaux*, n° 13, janvier 2015-déc.
- Powell, L., 2003, In defense of multilateralism, Yale Center for environmental Law and Policy, Paper prepared for the conference on Global environmental governance, the post Johannesburg agenda, [en ligne] URL : <http://www.yale.edu/gegdialogue/docs/dialogue/oct.03/papers/powell.pdf>, lien actuellement inactif
- Prestre, Ph., 2015, gouvernance internationale, pp. 498-501, *Dictionnaire de la pensée écologique*, Bourg D., A. Papaux (dir.), Quadrige, PUF, Paris.
- Rayner, T. et A. Jordan 2012, Governing climate change : the challenge of mitigating and adapting in a warming world, chap. 17, p. 222 et s. in *Handbook of global environmental politics*, P. Dauvergne ed, Edward Elgar, 2nd ed.,
- Rosenau, N., 2009, "Governance in the 21st century", J. Whiteman, (ed.), *Global governance*, Basingstoke, Palgrave, MacMillan, pp. 13-43.
- Ruggie, J. G., 1992, Multilateralism : the anatomy of an institution, *International Organization* 46 (3), pp. 561-598.
- Scharpf, F., 1999, *Governing in Europe : effective and democratic ?*, Oxford, Oxford Univ. press., 252 p.
- Sohnle, J., 2014, Le principe des responsabilités communes, mais différenciées dans les instruments conventionnels relatifs aux eaux douces internationales. Cherchez l'intrus !, *Cahier*

du droit, n° 55, pp. 221-264. Stern, T., W. J. Antholis. 2007, « Climate change : creating an E8. » *The American Interest* 2(3), pp. 43-49.

Törnquist-Chesnier M., 2007, Le multilatéralisme par « le bas » : l'entrée en jeu d'acteurs non étatiques, in B. Badie et al., *Le multilatéralisme*, p. 166-181.

Victor, D., 2006, Toward effective international cooperation on climate change : numbers, interests and institutions, *Global environmental politics*, 6 (3), pp. 90-103.

Weckel Ph., 2016, La nature juridique de l'accord en tant qu'instrument de planification, *Sentinelles* 29 février 2016, [en ligne], http://sentinelle-droit-international.fr/?q=content/la-nature-juridique-particuliere-de-l%E2%80%99accord-de-paris-en-tant-qu%E2%80%99instrument-de-planification_2, consulté le 13/05/2016.

Zelli F. et H. van Asselt, 2015, Fragmentation, pp. 121-131, in *Research Handbook on climate governance*, K. Backstrand, E. Lovbrand (ed), Edward Elgar, Cheltenham UK, Northampton USA, 602 p.

NOTES

1. *In Defense of multilateralism* n'est actuellement plus disponible en ligne. La citation que nous avons traduite est extraite par FT. Gomes.
2. Sur la forte connotation normative du concept de gouvernance climatique, Backstrand et Lovbrand renvoient à F. Biermann, 2006, « Global governance and the environment », in M. Betsill, K. Hochstetler, D. Stevis, eds. *Palgrave advances in international environmental politics*, NY, Palgrave Macmillan.
3. Étudiant les questions de gouvernance environnementale et climatique, les auteurs africains mettent l'accent sur les conséquences des changements environnementaux sur l'habitat et la condition des populations (ex. : réfugiés climatiques). Les auteurs canadiens porteront leur attention sur les différentes crises qui vont affecter la prise en charge des ressources naturelles et les auteurs européens travaillant sur les questions de gouvernance seront plus sensibles au problème du réajustement des politiques publiques (production normative par l'État, établissement de repères institutionnels.).
4. Et son corollaire la non discrimination qui fait obligation aux États de s'acquitter des devoirs qu'ils ont contractés en commun à l'endroit de tout autre État signataire.
5. Elle cite encore la définition de F. Petitville, 2009, *Le multilatéralisme*, Montchrestien, Paris, 156 p., « le multilatéralisme vise à établir un ordre international coopératif régissant les interdépendances internationales ».
6. L'auteur explique les délégations des États en développement sont parfois trop peu nombreuses pour pouvoir assister à toutes les négociations, ce qui crée des inégalités entre États.
7. Parmi les membres de la société civile, on compte neuf groupes classés par l'ONU : 1. Villes et communautés locales 2. Peuples autochtones 3. Les jeunes 4. Les femmes 5. Les agriculteurs 6. Les syndicats 7. Les scientifiques 8. Le monde des affaires 9. Les ONG.
8. Les auteurs ont élaboré un schéma évocateur de la complexité de la gouvernance s'occupant de la question climatique avec de nombreux accords multilatéraux, de nombreuses agences faiblement coordonnées par le PNUE et le PNUD, des fonds, des programmes, des institutions spécialisées (ex : Banque mondiale, FAO...) ou organismes apparentés (OMC) et des membres de la société civile.
9. Les négociations étaient menées par 26 États, mais en réalité par les États-Unis, la Chine, l'Inde, le Brésil, l'Afrique du Sud.

10. Les pays les moins développés font valoir dans la négociation qu'ils sont aussi les moins responsables pour ces changements climatiques. Même s'ils portent une faible part de responsabilité, on ne peut envisager d'accord viable sans un engagement de leur part à réduire leurs émissions.
11. Les pays industrialisés étant les pays de l'annexe I du Protocole de Kyoto.
12. Le Japon a ainsi fait valoir les coûts particulièrement élevés d'abattement des émissions de GES qu'il devait endosser.
13. Le trio fossiliste cherchait à préserver farouchement son économie fondée respectivement sur le pétrole pour les États-Unis, le gaz pour la Russie, le charbon pour la Chine. Chine et États-Unis vont pourtant s'entendre pour l'adoption de l'accord de Paris alors qu'un bras de fer les opposait empêchant toute négociation d'un accord post-2012.
14. De nombreux écrits sont consacrés au concept de responsabilités communes, mais différenciées, lire notamment K. Barenstein, « L'opérationnalisation des responsabilités communes, mais différenciées repensée : plaider pour une démarche ancrée dans l'équité », *Les cahiers du droit*, 2014, pp. 113-137. JM. Arbour, « La normativité du principe des responsabilités communes, mais différenciées », *Les cahiers du droit*, vol. 55, n°1, 2014, pp.33-81.
15. La COP 22 (Marrakech) est donc la première conférence des parties à l'Accord de Paris. Lire B. Laville, « COP 22 : l'Accord de Paris entre en vigueur dans le but de conduire de multiples alertes diplomatiques », *Énergie, Environnement, infrastructure*, n°11, nov. 2016, étude 19.
16. S. Maljean-Dubois s'interroge ainsi en titrant en juillet 2015 « L'accord de Paris, socle de la gouvernance internationale du climat? », *Les sociétés à l'épreuve du changement climatique : éduquer, agir, gouverner, le changement climatique : enjeu de la gouvernance mondiale*, Université européenne d'été 2015.
17. Au 31 mars 2015, seuls 34 États avaient soumis leurs contributions nationales représentant un peu plus de 17 % des États. Ces contributeurs représentaient moins de 40 % du taux d'émission mondiale. La Chine, le Canada, l'Inde faisaient partie des retardataires.
18. Ph. Weckel (*Sentinelle*, 2016) a une très belle formule pour désigner cette exigence de progression : l'acte se caractérise particulièrement par son caractère dynamique. L'engagement est « initialement comme un cadre vide dans une ruche d'abeilles que l'activité collective va remplir ».
19. Ce cadre accorde même une certaine flexibilité aux pays en développement. Ce cadre s'appuie sur des dispositifs relatifs à la transparence et prend en compte la situation particulière des PMA et des petits pays insulaires en développement.
20. C'est un système MRV, *monitoring, reporting, verification* qui a été retenu et non un système d'observance.
21. C'est, selon B. Laville, l'esprit de Copenhague qui souffle encore.
22. Les États-Unis de Trump n'excluent pas d'ailleurs de revenir dans l'accord de Paris s'ils peuvent le renégocier. Ils ont également annoncé qu'ils continueraient à participer aux négociations internationales sur les lignes directrices pour la mise en œuvre de l'accord.
23. Pour une analyse détaillée sur les insiders/outsideurs, lire J. de Moor, E. Morena J.B. Comby, « The in and outs of climate movement activism at COP 21 », pp. 75-95, in SC. Aykut, J. Foyer, E. Morena, eds. *Globalizing the climate : COP 21 and the climatization of global debates*, Routledge, London, 2017.
24. Voir la présentation en suivant le lien <http://newsroom.unfccc.int/lpaa-fr/nazca/>
25. Voir B. Laville, *op.cit.*, p.21.
26. Les auteurs parlent à propos de la gouvernance climatique onusienne d'une triple illusion : illusion d'une gestion apolitique du problème; illusion de la possibilité d'une gestion isolée du problème climatique; illusion enfin de pouvoir « mener l'inévitable transformation industrielle et sociale de manière subreptice » et l'ancrer au niveau local, dans les territoires et dans la matérialité des choses.

RÉSUMÉS

Après l'échec de Copenhague en 2009, la doctrine a pu parler d'un multilatéralisme onusien en crise. Ce multilatéralisme caractérisé par l'égalité entre États, la réciprocité et la continuité semblait totalement incapable de permettre l'entente entre États en aboutissant à la conclusion d'un accord contraignant pour organiser la lutte contre le réchauffement climatique. On oppose ce multilatéralisme à des alliances ponctuellement formées caractérisées par une logique géopolitique de puissance, de sélectivité. L'échec du multilatéralisme onusien à Copenhague a fait ressortir cette logique géopolitique dure (des lignes de fracture très fortes se sont dressées entre États développés, en développement, économies émergentes) dévoilant une gouvernance climatique très faible qui peinait à gérer une question climatique déjà complexe et multiscale. De nombreux auteurs politistes ont alors proposé d'autres voies, de nombreux États ayant d'ailleurs préféré au multilatéralisme la structure restreinte de clubs. La COP 21 et l'accord de Paris ont relancé un processus onusien longtemps grippé alors même que les logiques clivantes n'ont pas disparu et que les coalitions d'intérêts se maintiennent. La solution proposée d'un multilatéralisme permettant l'équilibre, la souplesse d'une formule associant unilatéralisme et caractère partiellement contraignant du traité explique ce succès tout comme la participation accrue de la société civile.

After the failure of Copenhagen in 2009, doctrine has talked about a multilateralism in crisis. This multilateralism characterized by state equality, reciprocity and continuity has appeared utterly incapable of bringing good cooperation between States so as to reach the adoption of a binding agreement to organize the fight against climate warming. This multilateralism is usually opposed to alliances occasionally formed and characterised by a geopolitical logic of power, of selectivity. The Copenhagen failure has brought forward this tough geopolitical logic (hard gaps were created between developed and developing States, emerging economies) revealing a very weak climate governance that was striving to cope with an already very complex and multiscale issue. As numerous political scientists have proposed other suggestions, many States have preferred the very limited structure of clubs. The COP 21 and the Paris agreement have put back on track the UN process that was gridlocked even if the oppositions of viewpoints have not vanished and the coalitions of interests are remaining. The solution of multilateralism that enables a balance and flexible solution between unilateralism and the partly binding character of the agreement explains this success as well as the increase involvement of civil society.

INDEX

Mots-clés : multilatéralisme, gouvernance climatique, ONU, multilatéralisme, États, société civile, accords contraignants

Keywords : multilateralism, climate governance, UN, multilateralism ; States, civil society, binding agreements

AUTEUR

MÉLANIE DUBUY

Maître de conférence en droit public-HDR, Université de Lorraine, France, courriel :
melanie.dubuy@univ-lorraine.fr