Justice environnementale internationale : quelle procédure pour une participation juste et équitable ?

Brendan Coolsaet

Les causes et les conséquences de la crise environnementale mondiale actuelle sont inégalement réparties à travers le monde. Alors que les modes de consommation et de production par et pour les habitants les plus privilégiés de la planète sont les forces principales alimentant les émissions de gaz à effet de serre, la production de polluants et l'érosion de la biodiversité, les habitants des pays les plus pauvres sont disproportionnellement exposés aux conséquences[1].

Cette inégalité est un enjeu majeur de négociations internationales sur l'environnement. La résolution de problèmes environnementaux globaux qu'elles se fixent comme objectif ne se fera qu'à travers une dissolution de l'injustice environnementale[2]. Cette injuste prend une double forme : en plus d'être confrontés à une répartition inégale des pressions sur leur environnement, les pays du Sud ont aussi moins de chances que les pays développés et émergents de participer et d'influer de manière effective sur le processus de prise de décision[3]. C'est sur ce deuxième point – les aspects participatifs de la justice environnementale – que se penche ce chapitre.

---

1 Gonzales Carmen, G., « Environmental Justice and International Environmental Law », in A. Shawkat, *et al.* (eds), *Routledge handbook of international environmental law*, New York, Routledge, 2012.

2 Miller Marian, A.L., *The Third World in Global Environmental Politics*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1995.

3 Anand, R., *International environmental justice : a north-south dimension*, Burlington (VT), Ashgate, 2004 ; Gupta, J., « Increasing disenfranchisement of developing country negotiators in a multi-speed world », in J.F. Green, W.B. Chambers (eds), *The politics of participation in sustainable development governance*, New York, United Nations University Press, 2006.

Plus spécifiquement, ce chapitre vise à analyser les aspects participatifs de la justice environnementale dans le contexte de la politique internationale de l'environnement, de manière à identifier les critères permettant de juger si une procédure de prise de décision dans ce contexte international est juste et équitable. Comparé à d'autres institutions internationales, le processus de prise de décision des Nations Unies (ONU) est souvent présenté et considéré comme un véritable forum démocratique. En y assurant une équité formelle de participation à travers le principe « un pays, un vote », la participation des pays contraste avec celle dans les institutions économiques multilatérales, par exemple. Toutefois, l'expression de ce droit de vote ne permet pas d'évaluer si le processus décisionnel est équitablement organisé et conduit à une véritable représentation juste. Des questions comme la capacité de délibérer, la disparité des connaissances entre les participants, leur légitimité environnementale, les conséquences procédurales liées aux règles de participation et la reconnaissance des États faibles restent dissimulées derrière ce voile démocratique formel de l'ONU.

Afin d'identifier ces critères, ce chapitre s'inspire des recherches récentes en théorie de la justice sociale et environnementale et les applique aux relations internationales de l'environnement. Au départ d'une conception de la participation comme forme de justice développée par Nancy Fraser, ce chapitre propose un cadre conceptuel élargit de la participation internationale, identifiant un ensemble de critères permettant d'évaluer les conditions sous lesquelles la participation dans un processus politique international peut être juste et équitable. Pour ce faire, la première partie de ce chapitre expose le cadre théorique général, axé sur une triple dimension de la justice environnementale : la distribution des ressources, la reconnaissance culturelle et sociale des acteurs et la participation politique dans la prise de décision. Ce cadre, développé principalement dans un contexte interpersonnel ou intergroupe, est ensuite adapté aux relations interétatiques. Pour le tester, il est alors contextualisé au travers d'exemples de participation dans les négociations internationales de l'environnement, permettant l'identification de critères spécifiques. La dernière partie conclut.

1. Justice environnementale et parité de participation

Le mouvement de justice environnementale naît au cours des années 1980 et dénonce les discriminations raciales des politiques environnementales aux États-Unis[4]. Ses demandes englobent deux grandes dimensions de ce qui devient la théorie de la justice environnementale : la justice distributive et la justice procédurale[5]. La justice procédurale se réfère à l'équité (perçue et/ou réelle) du processus, des procédures et des conditions de participation régissant la prise de décision devant mener à la distribution des biens et maux environnementaux. En ce sens, la « procédure » doit être perçue de manière plus large que l'organisation formelle de la prise de décision[6]. La justice distributive, elle, désigne la « manière dont les biens et les maux devraient être alloués quand il y a une pénurie de biens (par rapport aux préférences ou aux besoins de la population) et un excès de maux »[7]. Plus récemment, alliant revendications des mouvements environnementaux et théorie de la justice sociale, Schlosberg ébauche une théorie de la justice environnementale tridimensionnelle : la distribution des biens et des maux de l'environnement, la reconnaissance culturelle et sociale des acteurs, et la participation politique dans la prise de décision de l'environnement[8].

Pour ce faire, Schlosberg se base principalement sur la théorie de la *justice démocratique post-westphalienne* développée par Nancy Fraser[9]. Pour Fraser, le sens premier de la justice est celui de

---

4 Bullard, R.D, *Unequal Protection : Environmental Justice and Communities of Color*, Sierra Club Books, 1994.

5 Foreman, C.H., *The Promise and Peril of Environmental Justice,* Brookings Institution Press, 1998 ; Schrader-Frechette, K., « Distributive Justice, Participative Justice, and the Principle of Prima Facie Political Equality », in K. Schrader-Frechette (ed.), *Environmental Justic : Creating Equity, Reclaiming Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

6 La justice procédurale est parfois aussi appelée justice organisationnelle, principalement dans l'analyse de procédures d'organisation des contrats et du monde du travail.

7 Wenz, P.S., *Environmental justice*, Albany (NY), State University of New York Press, « SUNY series in environmental public policy », 1988.

8 Schlosberg, D., *Defining environmental justice : theories, movements, and nature*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

9 Fraser, N., *Scales of Justice : Reimagining Political Space in a Globalizing World*, New-York, Columbia University Press, 2009. Comme son nom

la parité de participation : « vaincre l'injustice requiert le démantèlement d'obstacles institutionnalisés qui empêchent certaines personnes de participer sur un pied d'égalité avec d'autres, en tant que partenaires à part entière dans l'interaction sociale »[10]. Cette parité de participation se compose de trois dimensions.

La première, la dimension économique, est la plus évidente. La parité de participation est entravée lorsque certains acteurs n'ont pas les ressources nécessaires pour interagir avec les autres en tant que pairs. La distribution des ressources conditionne donc l'interaction sociale, et ce faisant peut, dans le cas d'une distribution inéquitable, générer une hiérarchie de la participation et donc une injustice. Par conséquent, « les groupes sociaux subordonnés ne bénéficient généralement pas d'un accès égal aux moyens matériels leur assurant une participation équitable »[11]. La dimension économique rejoint donc le concept de justice distributive : les déséquilibres dans l'allocation des avantages et des inconvénients (de participation, d'influence...) nécessitent une redistribution des ressources. Son application diffère cependant des autres applications des théories de la justice distributive dans les politiques internationales. La justice distributive n'est pas ici une conséquence du processus politique ou un produit de la négociation, mais un prérequis à une participation équitable dans le processus (et indépendamment du résultat de ce processus). En ce sens et dans le contexte de la gouvernance internationale de l'environnement, on retrouve ici ce que Henry Shue a appelé la « *background justice* » : « la justice des circonstances dans lesquelles un accord est conclu »[12]. La position de négociation d'un

l'indique, la théorie de la justice démocratique post-westphalienne questionne la pertinence du modèle Westphalien, basé sur la territorialité étatique, pour l'analyse de la justice dans un monde globalisé. Sur ce point, la théorie apparaitrait donc en désaccord avec l'approche adoptée dans ce chapitre, qui réintroduit l'état comme sujet de justice. Cependant, sans remettre en question le constat que l'état se voit de plus en plus contraint à partager le pouvoir avec des acteurs non-étatiques transnationaux, force est de constater qu'il continue de jouer un rôle institutionnel prépondérant dans la gouvernance internationale de l'environnement.

10 *Ibid.*, p. 16.

11 Fraser, N., « Rethinking the Public Sphere : A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy », in C.J. Calhoun (ed.), *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge (MA), MIT Press, 1992, p. 64.

12 Shue, H., « The Unavoidability of Justice », in A. Hurrell, B. Kingsbury (eds), *The International politics of the environment : actors, interests and institutions*, Oxford, Clarendon Press, 1992, p. 387.

pays est influencée – positivement ou négativement – par les circonstances dans lesquelles le pays se trouve au moment où l'accord est réglé. Ces circonstances découlent, par exemple, d'un manque de moyens financiers ou d'une préparation interne incomplète[13]. Intégrer cet aspect dans notre analyse permet de tenir compte du point de départ inégal entre les pays en termes de possession de ressources de négociations.

La deuxième dimension de la participation est politique. Ce que Fraser appelle la représentation se décline sous plusieurs formes. Premièrement, d'une manière plus conventionnelle, elle concerne la justice procédurale (au sens propre ici) : l'organisation du processus politique et ses conséquences sur la participation des acteurs. On rejoint ici le concept des « *organizationally dependent capabilities* » de Keohane et Nie[14], selon lequel les règles et l'organisation régissant les négociations internationales influencent les capacités des acteurs à participer. Il pourrait s'agir ici par exemple du rôle du mode de scrutin en place pendant les négociations. De manière générale, la prise de décision dans les négociations internationales de l'environnement se fait au travers d'un consensus entre les parties, même si les règles de procédure prévoient souvent la possibilité de voter une décision à la majorité des deux tiers[15]. Il convient alors d'analyser quel sont les impacts de ce modèle de consensus sur la parité de participation, tels que la formation de blocs de négociations par exemple. La logique de l'appartenance à un groupe de négociation régional affecte-t-elle l'influence individuelle de ces membres ? La participation est-elle favorisée au travers des groupes d'intérêts comme le G77 ou l'Alliance des Petits États Insulaires ? Et quels sont les coûts d'une telle appartenance ? Fraser range ces questions dans la sphère de la représentation politique ordinaire (*ordinary-political respresentation*)[16].

13 Goodwin, E.J., « Delegate Preparation and Participation in Conferences of the Parties to Environmental Treaties », *International Community Law Review*, 15 (1), 45-76, 2013.

14 Keohane, R.O., Nie, J. S., *Power and interdependence : world politics in transition*, Boston, Little, Brown, 1977.

15 Voir par exemple les règles de procédure des Conférences de Parties de la Convention sur la Diversité Biologique et de la Convention des Nations Unies sur le Changement Climatique.

16 Fraser, N., « Reframing justice in a globalizing world », *New Left Review*, 36, 2005.

Deuxièmement, la participation des acteurs dépend de la manière dont sont déterminées les limites de la sphère publique, ou selon Fraser : de la « politique du cadrage » (*politics of framing*)[17]. En d'autres termes : qui est autorisé à délibérer et à voter dans les négociations, et donc à prendre les décisions ? Cette dimension pourrait sembler moins importante dans le contexte de la participation d'états aux Nations Unies, garantissant un droit de participation à tous les pays reconnus par la communauté internationale[18]. Ainsi, toutes les délégations ont le droit de négocier, de prendre la parole et de proposer des amendements aux procédures et aux instruments étant négociés. Toutefois, l'accès à des formes de participation complémentaires à l'émission du vote est autrement plus intéressant pour influencer les négociations. On pensera entre autres à la participation au groupe des « amis du Président » (réunions en petits comités des acteurs principaux), aux membres du bureau de la Conférence (l'organe central de décision), ainsi qu'aux allocutions faites au nom des groupes régionaux et d'intérêts.

Enfin, troisièmement, la représentation équitable dépend de la démocratisation du processus politique. Fraser limite cette dimension à la démocratisation du processus délimitant la politique du cadrage. Les acteurs concernés doivent donc non seulement être inclus dans la communauté politique (c'est-à-dire, le cadre), mais également avoir les capacités d'en définir les limites[19]. Cette dimension est élargie dans le cadre d'analyse de ce chapitre : le processus juste est un processus qui, de manière générale, démocratise la prise de décisions (pas uniquement la politique de cadrage), prenant en compte les capacités discursives inégales entre les participants.

La troisième dimension de la parité de participation est la dimension culturelle. Pour Fraser, une participation équitable requiert une reconnaissance des différences culturelles et sociales entre

[17] *Ibid.*, p. 11.

[18] Notons que cet aspect prend cependant toute son importance pour l'analyse de la justice environnementale transnationale ou globale incluant la participation d'acteurs non-étatiques tels que les ONG ou les communautés locales, actuellement exclues de la prise de décision. Pour une distinction entre les concepts de justice internationale, transnationale et globale, voir : Orhan, Ö., « Environemental Justice in World Politics », *Alternatives : Turkish Journal of International Relations*, 8 (1), 59-84, 2009.

[19] Fraser, N., *Scales of Justice*, *op. cit.*

les parties concernées. Le concept de reconnaissance de Fraser pourrait être mis en lien avec l'opposition que font certains psychologues entre justice procédurale et justice interactionnelle. Si la première décrit la structure et le processus de la prise de décision, la seconde, elle, s'intéresse au traitement dont jouissent les participants[20]. En effet, la parité de participation peut être mise à mal par une institutionnalisation – formelle ou informelle – d'une hiérarchie culturelle[21]. Pour Fraser, cette idée de subordination sociale de certains participants se différencie cependant des approches psychologiques par l'importance qu'elle prête au statut social : sont mal reconnus ceux qui, au travers de modèles culturels institutionnalisés, ne bénéficient pas d'un statut de parité dans l'interaction sociale. Dans ce cas, l'injustice est donc plus une question de pratique institutionnelle que de perception individuelle[22]. Nel soutient cependant qu'une approche psychologique de la reconnaissance peut aussi s'appliquer aux relations entre états. Pour faire partie de la communauté internationale, ceux-ci doivent être respectés en tant que tels, à défaut de quoi ils ne pourraient avoir pleinement conscience des droits et des devoirs liés à leur statut[23]. Cet aspect est confirmé par la recherche dans le domaine de la psychologie sociale qui montre que les participants à un processus de prise de décision sont plus enclins à considérer une décision comme injuste lorsqu'ils contribuent moins ou ont moins d'opportunités pour contribuer au processus qui a conduit à cette décision[24]. Cette perception d'injustice conduit à la méfiance entre les personnes impliquées dans le processus et envers l'institution dans laquelle la décision est prise, menaçant en même temps l'efficacité de la prise de décision. Analyser la justice et l'injustice dans ces milieux

[20] Blader, S. L., Tyler, T.R., « A Four-Component Model of Procedural Justice : Defining the Meaning of a "Fair" Process », *Personality and Social Psychology Bulletin*, 29 (6), 747-58, 2003 ; Bies, R.J., « Are procedural justice and interactional justice conceptually distinct ? », in J. Greenberg, J.A. Colquitt (eds), *Handbook Of Organizational Justice*, New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates, 85-112, 2005.

[21] Fraser, N., « Rethinking recognition », *New Left Review*, 3, 2000.

[22] Schlosberg, D., *Defining environmental justice*, *op. cit.*

[23] Nel, P., « Redistribution and recognition : what emerging regional powers want », *Review of International Studies*, 36 (04), 951-74, 2010.

[24] Brockner, J. *et al.*, « Culture and Procedural Justice : The Influence of Power Distance on Reactions to Voice », *Journal of Experimental Social Psychology*, 37 (4), 300-15, 2001 ; Koppen, P.J., « Justice and power in civil law negotiations », *Social Justice Research*, 2 (2), 137-53, 1988

institutionnels permet donc également de mieux comprendre comment les acteurs se coordonnent pour réduire les conflits, pour former un consensus et pour conclure un accord[25].

La participation significative de tous dans un processus politique dépasse donc la simple inclusion politique des participants marginalisés. En plus de reconnaitre de possibles relations de subordination, elle se doit de prendre en compte les points de départs ontologiques et épistémologiques différents des participants. En d'autres termes, un processus de participation équitable permettra également une représentation de savoirs et de connaissances qui est équitable. Celle-ci passe par une remise en question du concept même de savoir (où l'un produit et l'autre consomme) et au travers d'une forme de justice cognitive valorisant la pluralité des systèmes de connaissances[26].

Dès lors, la difficulté pour les pays les plus faibles à participer aux négociations internationales ne se limite pas uniquement au manque de ressources économiques et politiques, mais inclut également le contexte socioculturel dans lequel les négociations prennent place. Si la participation formelle (c'est-à-dire la présence, le droit de vote, etc.) se doit d'être assurée et que les ressources économiques et politiques doivent être distribuées équitablement, une participation réellement équitable ne se fera que par la prise en compte des différences de statut et de savoir entre Nord et Sud, héritée d'un système économique et politique mondial historiquement inégalitaire.

2. Justice procédurale internationale

Ces différents pans de la justice environnementale, développés principalement dans un cadre interpersonnel ou intergroupes, n'ont bénéficié que de peu d'attention dans le cadre international de l'environnement. Quand ils sont utilisés dans un cadre interétatique, leur application se traduit souvent au travers d'une

[25] Friedkin, N.E., *A structural theory of social influence*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

[26] Visvanathan, S., « Knowledge, justice and democracy », in M. Leach, *et al.* (eds), *Science and citizens : globalization and the challenge of engagement*, London, Zed Books, 2005.

approche substantive de la justice[27], avec l'exemple phare du débat sur la distribution des droits d'émissions des gaz à effet de serre dans le temps[28] ou dans l'espace[29]. Or, indépendamment de la justice du résultat et au-delà de l'organisation formelle de la prise de décision, la politique internationale de l'environnement apparaît comme procéduralement injuste : les processus et les conditions de participation étant dépendants d'un contexte économique, politique, social et culturel inéquitable qui dépasse larlargement le cadre de la reconnaissance formelle d'un état par la communauté internationale[30]. En outre, par leur approche conséquentialiste, les théories de la justice distributive ne permettent pas d'analyser les causes sous-jacentes d'une distribution injuste[31]. Afin de juger si une procédure de prise de décision au niveau environnemental permet une participation juste et équitable, il convient de prendre en compte non seulement le contexte inéquitable des négociations, mais également les règles, les pratiques et les normes qui régissent le processus politique par lequel la distribution prend forme. Cela permettra de comprendre si les institutions décisionnelles internationales mettent en place une réelle négociation rationnelle et démocratique entre pairs, ou si, au contraire, elles perpétuent les injustices environnementales au niveau international.

La question des différences de capacité à participer entre les états n'en est pas moins abordée dans la littérature[32], mais celle-ci est d'abord perçue comme un problème d'efficacité du pro-

[27] Syme, G.J, Nancarrow, B., « Justice in the Allocation of Natural Resources : Current Concepts and Future Directions », in S.D. Clayton (ed.), *The Oxford Handbook of Environmental and Conservation Psychology*, New York, Oxford University Press, 2012 ; Grasso, M., Sacchi, S., « Procedural justice in international negotiations on climate change », *CISEPS Research Paper*, No. 6/2011, 2011.

[28] Brown Weiss, E., « Intergenerational equity : a legal framework for global environmental change », in E. Brown Weiss (ed.), *Environmental Change and International Law*, United Nations University Press, 1992.

[29] Agarwal, A., Narain, S., *Global Warming in an Unequal World : A Case of Environmental Colonialism*, Centre for Science and Environment, 1991.

[30] Nel, P., « Redistribution and recognition : what emerging regional powers want », *art. cit.* ; Grasso, M., Sacchi, S., « Procedural justice in international negotiations on climate change », *art. cit.*

[31] Schlosberg, D., *Defining environmental justice*, *op. cit.*

[32] Green, J.F., Chambers, B.W. (eds.), *The politics of participation in sustainable development governance*, United Nations University Press, 2006.

cessus[33]. Or, utiliser le cadre théorique offert par les théories de la justice environnementale permet d'élargir le champ de vision de l'analyse de la participation dans les relations internationales. Sur la base du cadre théorique décrit précédemment, il convient d'identifier ici les différentes sous-dimensions de notre cadre d'analyse et d'en décrire les critères en se basant sur les analyses des recherches en sciences politiques et en relations internationales concernant la participation dans les négociations internationales.

3. Dimension économique

Comprise comme la distribution de ressources de négociations, la dimension économique peut inclure plusieurs critères permettant de juger de la justice et de l'équité d'un processus. Parmi ceux-ci, les suivants sont retenus et décrits ci-après : le nombre de délégués, le profil des négociateurs, les cumuls de mandats, la composition des délégations, les ressources financières et les caractéristiques du système politique national.

Le nombre de délégués présents lors des négociations internationales est le premier indicateur clé de l'équité procédurale « pratique »[34], découlant directement des ressources économiques dont disposent les délégations. Bien que la taille de la délégation – ou même sa présence physique[35] – ne constitue pas en soi une garantie de participation effective ou efficace, la complexité des sujets, les nombreuses sessions parallèles, la durée des négociations et la grande quantité d'informations à analyser tendent à favoriser les grandes délégations des pays du Nord[36]. Ainsi, les écarts entre les délégations les plus petites et les plus grandes vont de quelques dizaines de déléguées lors des Conférences

[33] Gupta, J., « Increasing disenfranchisement of developing country negotiators in a multi-speed world », *art. cit.*

[34] Depledge, J., *The Organization Of Global Negotiations : Constructing The Climate Change Regime*, London, Earthscan, 2006.

[35] Arts, B., Verschuren, P., « Assessing Political Influence in Complex Decision-Making : An Instrument Based on Triangulation », *International Political Science Review*, 20 (4), 411-24, 1999.

[36] Schroeder, H. *et al.*, « Equity and state representations in climate negotiations », *Nature Clim. Change*, advance online publication, 2012 ; Najam, A., « Unraveling of the Rio Bargain », *Politics and the Life Sciences*, 21 (2), 46-50, 2002.

des Parties (CdP) de la Convention sur la Biodiversité[37] à plusieurs centaines lors des CdP sur les changements climatiques à Copenhague (2009) et à Cancun (2010). Cependant, la seule analyse du nombre de délégués n'est pas suffisante. Il convient de prendre en compte deux aspects connexes aux ressources humaines : le profil des négociateurs et les cumuls éventuels de mandats. Le profil des négociateurs est important dans la mesure où il peut être révélateur de la connaissance des dossiers. Ainsi, on peut se demander si un haut-fonctionnaire spécialisé et spécifiquement assigné pour le poste de négociateur n'est pas susceptible d'être plus informé quant à l'historique des négociations et aux aspects techniques du sujet qu'un diplomate au profil généraliste. De manière similaire, un cumul de mandats trop diversifié pourrait affaiblir le meilleur des négociateurs, si celui-ci doit assurer en même temps des négociations sur des sujets aussi divers que le changement climatique, la biodiversité et la désertification, par exemple. Tant les profils des négociateurs que les cumuls éventuels de mandats peuvent avoir un impact sur les capacités délibératives et discursives des délégations[38].

Intrinsèquement lié, l'indicateur financier est tout aussi pertinent que l'indicateur humain. Il s'agit ici tant de moyens financiers à long terme qu'à court terme. Les premiers permettent aux pays pauvres la mise en œuvre de politiques environnementales décidées lors des négociations. Ils servent également au renforcement structurel des capacités à participer à ces négociations, à travers des programmes environnementaux, d'éducation et de soutien à la mise en place de contre-pouvoirs et d'une société civile. Les transferts financiers à long terme font partie intégrante des négociations environnementales : c'est l'une des demandes récurrentes qui unit les pays en développement lors des négociations[39]. La dimension financière s'invite également directement dans la discussion comme outil d'influence, reflétant

[37] Coolsaet, B., Pitseys, J., « Fair and Equitable Negotiations ? African Influence and the International Access and Benefit-Sharing Regime », *Global Environmental Change*, 15 (2), 2015.

[38] Goodwin, E.J., « Delegate Preparation and Participation in Conferences of the Parties to Environmental Treaties », *art. cit.*

[39] Williams, M., « The Third World and Global Environmental Negotiations : Interests, Institutions and Ideas », *Global Environmental Politics*, 5 (3), 48-69, 2005.

selon certains « la question morale la plus ardue »[40] des négociations environnementales internationales. En effet, les pays les plus pauvres se retrouvent souvent à brandir des menaces de boycott des négociations, si celles-ci n'incluent pas l'obtention de ressources financières additionnelles[41], réduisant ainsi les discussions à un simple marchandage financier entre Nord et Sud. Les moyens financiers à court terme offrent, quant à eux, la possibilité de former les délégués et d'assister physiquement aux réunions et aux conférences[42].

Enfin, la politique étrangère d'un pays dépend des caractéristiques de son système politique national[43]. Parmi ces caractéristiques, le type de système politique, l'ouverture du système, ainsi que sa stabilité jouent un rôle clé dans la façon dont les pays organisent (ou sont en mesure d'organiser) leur politique étrangère[44]. Fisher et Green indiquent qu'un régime instable sera peu enclin à prioriser la gouvernance environnementale, nuisant à sa participation aux négociations[45]. De la même manière, un système politique autocratique empêchant l'implication de représentants de la société civile ou de la communauté scientifique dans la prise de décision, risque de voir s'échapper des sources importantes d'information nécessaires à la participation dans les négociations.

---

40 Stone, C.D., « La convention de Rio de 1992 sur la diversité biologique », *Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement*, Genève, Éditions Georg, 1996.

41 Najam, A., « Dynamics of the Southern Collective: Developing Countries in Desertification Negotiations », Global Environmental Politics, 4 (3), 128-54, 2004.

42 Fisher, D.R., Green, J.F., "Understanding Disenfranchisement : Civil Society and Developing Countries' Influence and Participation in Global Governance for Sustainable Development", *Global Environmental Politics*, 4 (3), 65-84, 2004.

43 Voir entre autres : Risse-Kappen, T., « Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies », *World Politics*, 43 (4), 479-512, 1991.

44 Roseneau, J.N., *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York, Free Press, 1971.

45 Fisher, D.R., Green, J.F., « Understanding Disenfranchisement : Civil Society and Developing Countries' Influence and Participation in Global Governance for Sustainable Development », *art. cit.*

4. Dimension politique

La dimension politique de la participation s'axe sur deux aspects complémentaires du processus politique, l'un formel, l'autre informel. Même si le droit de vote et de négocier est garanti pour tous les états, d'autres règles procédurales formelles, comme le vote par consensus et la répartition des pays en groupes régionaux, influencent la capacité des états à participer. Du côté informel, l'accès aux espaces de délibération, la détention de capacités discursives et d'informations, et le soutien institutionnel des délégations sont des éléments clé de la participation.

La légitimité et l'efficacité de la prise de décision par consensus font débat dans la sphère académique et politique. Certains considèrent le consensus comme un système favorisant le retranchement et l'impasse politique, aux dépens des intérêts des pays les plus faibles[46]. D'autres, au contraire, y voient une technique qui assurera un soutien très large pour des décisions dans un environnement politique fortement divisé, au bénéfice des minorités[47]. Les négociations sur la mise en œuvre de la Convention sur les changements climatiques tenues à Bonn en juin 2013, se sont terminées sur un désaccord sur l'application des règles de procédure. Certains pays participants y dénonçaient la conclusion d'accords ne bénéficiant pas d'un consensus et mettaient en garde quant aux conséquences pour la légitimité de futurs accords climatiques[48].

La procédure du consensus favorise également la négociation par regroupement d'états. Ainsi, faute d'influence suffisante, certains pays n'ont d'autres possibilités que de se joindre à un groupe régional ou d'intérêt. Adil Najam décrit, par exemple, la difficulté des pays africains d'imposer à l'agenda du Sommet de la Terre à

---

46 Schroeder, H. *et al.*, « Equity and state representations in climate negotiations », *art. cit.*

47 Buzan, B., « Negotiating by Consensus : Developments in Technique at the United Nations Conference on the Law of the Sea », *The American Journal of International Law*, 75 (2), 1981, pp. 324-48.

48 Voir King, E., « Tempers fray as Russia blocks UN climate talks », Responding to Climate Change, lundi 17 juin 2013. Disponible sur internet : http://www.rtcc.org/2013/ 06/07/tempers-fray-as-russia-blocks-un-climate-talks/

Rio en 1992, la création d'une convention sur la désertification[49]. Au cours des nombreuses sessions préparatoires au Sommet, face au manque d'intérêt des pays du Nord (mais aussi du G77), le sujet fut largement oublié des négociations. Afin de faire adopter l'idée d'une création de la convention sur la désertification, les pays Africains n'avaient d'autres choix que de se rallier au G77, se fondant ainsi dans la masse des pays en développement. Il leur fallut en outre menacer la communauté internationale d'un blocage complet des négociations sur le développement durable et donc d'un échec du Sommet de la Terre. L'appartenance au G77 devint problématique dans la suite des négociations, quand une attention accrue à la situation particulière de l'Afrique fut demandée lors des sessions préparatoires à la création de la Convention. Les pays Africains se sont alors retrouvés pris entre deux feux : leurs appartenances au groupe de pays en développement et leur traitement de faveur dans les négociations, mettant à mal l'unité du G77.

Ces expériences relatent la réalité des pays du Sud dans l'ensemble de négociations internationales de l'environnement. Pour ces pays, la participation et l'influence dans l'arène internationale passe nécessairement par la négociation en bloc ou par une stratégie de blocage. Cependant, les intérêts de ces groupes sont souvent majoritairement influencés par les membres les plus puissants. Les petits pays se trouvent donc dans une situation complexe où ils ne peuvent se dissocier de la logique du groupe par peur de perdre le levier qu'elle représente, sans pour autant y retrouver leur compte[50]. Cette injustice procédurale empêche donc certains acteurs de poursuivre leurs intérêts tout en érodant la légitimité du processus politique[51].

Outre l'impact de ces règles (formelles) du jeu, les accords internationaux de l'environnement se dessinent souvent au travers d'une multitude de négociations parallèles. Si la prise de décision se fait au cours des sessions plénières où tous sont représentés

[49] Najam, A., « Dynamics of the Southern Collective : Developing Countries in Desertification Negotiations », *Global Environmental Politics*, 4 (3), 128-54, 2004.

[50] Green, J.F., Chambers, B.W., "Introduction : Understanding the challenges to enfranchisement", in J.F. Green, B.W. Chambers (eds), *The politics of participation in sustainable development governance*, *op. cit.*

[51] Paavola, J., Adger, W.N., « Fair adaptation to climate change », *Ecological Economics*, 56 (4), 594-609, 2006.

de manière équitable, la délibération, elle, prend place dans des groupes de négociations plus restreints comme les groupes de travail, le bureau de la Conférence ou encore parmi les « amis du Président »[52]. Bled et Compagnon analysent l'importance de l'accès à ces différents espaces délibératif dans les négociations internationales de la biodiversité[53]. Les auteurs démontrent que le processus délibératif se créant au cours de négociations favorise la formation d'un apprentissage social entre les acteurs, dépassant ainsi les intérêts figés de chaque acteur. Si cette dimension délibérative semble être bénéfique pour l'adoption d'accords internationaux, il convient d'indiquer, comme le font les auteurs, qu'elle ne se fait pas toujours au travers d'une participation équitable entre les acteurs. Celle-ci dépend *in fine* de la possibilité qu'ont les acteurs de prendre part à la « sphère publique » internationale où la délibération prend réellement place. Dans une analyse de la justice procédurale des négociations, il convient donc d'analyser la composition de ces groupes afin de savoir qui y est représenté et de quelle manière.

Cette exclusion délibérée au nom de l'efficacité et de la réussite des négociations se retrouve clairement dans les négociations qui ont recours aux « amis du Président ». Ce groupe restreint de délégations les plus influentes est généralement convoqué par le président de la CdP en vue de débloquer ou de provoquer des avancées dans les négociations[54]. Lors de la Conférence sur les changements climatiques à Copenhague en 2009, les États-Unis et les BRICS[55] se réunissaient à huis clos sur invitation du gouvernement danois afin de tenter de sauver les négociations, excluant au passage le reste de la communauté internationale[56].

[52] Depledge, J., *The Organization Of Global Negotiations : Constructing The Climate Change Regime*, *op. cit.*

[53] Bled, A., Compagnon, D., « La délibération dans les négociations internationales : une analyse empirique du processus à l'œuvre dans le régime de la biodiversité », *Délibération et gouvernance*, Bordeaux, Sciences Po, 2010.

[54] Yamin, F., Depledge, J., *The International Climate Change Regime : A Guide to Rules, Institutions and Procedures*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

[55] BRICS est l'acronyme anglais pour désigner le groupe de pays composés du Brésil, de la Russie, de l'Inde, de la Chine et de l'Afrique du Sud.

[56] Stevenson, H., Dryzek, J.S., « The Legitimacy of Multilateral Climate Governance. A deliberative democratic approach », *Working paper* (Australian Natonal University. Centre for Deliberative Democracy & Global Governance), 2011.

Cette approche fut largement condamnée par les pays en développement qui la considéraient comme « irrespectueuse du processus des Nations Unies »[57] conduisant au rejet du résultat par ceux-ci et à la non-adoption des Accords de Copenhagen[58].

Autre espace clé de participation, le Bureau de la Conférence est élu au début de chaque nouvelle CdP et est composé d'un président et de plusieurs vice-présidents. Ses membres, en organisant le processus décisionnel de la Conférence, en guidant les négociations et en rédigeant le rapport final de la Conférence, jouent un rôle clé dans les négociations. Par conséquent, le Bureau est une source importante d'information de première main et d'influence pour ses membres, qui ont également un accès direct au président de la Conférence[59]. Les places disponibles y étant limitées, leur attribution se fait généralement de manière rotative entre les différents groupes régionaux de l'ONU, sans prise en compte du pouvoir ou des ressources disponibles à ses membres. La seule exception à cette distribution géographique est le cas de l'Alliance des Petits États Insulaires dans les négociations de la Convention sur le Changement Climatique, celle-ci ayant réussi à obtenir un siège permanent dans le Bureau des CdP, s'assurant ainsi une influence accrue[60].

Une fois qu'une délégation a accès aux espaces de délibération « qui comptent », encore lui faut-il convaincre au travers de son discours et son raisonnement afin d'exercer de l'influence. En d'autres termes, une délégation doit disposer d'un ensemble de capacités discursives afin de participer pleinement à la négociation. Les sources de ces capacités peuvent être multiples. La première est sans aucun doute l'accès à l'information et aux connaissances scientifiques. De manière générale, et même si de grosses disparités existent entre les pays du Sud, l'écrasante

[57] Dimitrov, R.S., « Inside Copenhagen : The State of Climate Governance », *Global Environmental Politics*, 10 (2), 2010, p. 18-24.

[58] Pour une illustration voir Khor, M., « Blame Denmark, not China, for Copenhagen failure », The Guardian, lundi 28 décembre 2009. Disponible sur internet : http://www.guardian.co.uk/commentisfree/cif-green/2009/dec/28/copenhagen-denmark-china

[59] Depledge, J., « Striving for No : Saudi Arabia in the Climate Change Regime », *Global Environmental Politics*, 8 (4), 2008, p. 9-35.

[60] Betzold, C., « "Borrowing" Power to Influence International Negotiations : AOSIS in the Climate Change Regime, 1990–1997 », *Politics*, 30 (3), 2010, p. 131-48.

majorité de la recherche scientifique sur les questions environnementales mondiales se fait dans les pays du Nord[61]. Le manque de moyens financiers, humains et technologiques, et la faible quantité de centres de recherches de qualité handicapent la capacité des pays du Sud à produire des connaissances environnementales[62]. L'absence d'experts et de chercheurs se répercute également sur la capacité des délégations des pays du Sud à négocier. En effet, le niveau de compréhension qu'ont les membres de la délégation d'une problématique à traiter définira le degré avec lequel ils seront capables d'identifier leurs intérêts ainsi que les actions à entreprendre pour les défendre[63].

Une partie importante de l'expertise scientifique utilisée dans la prise de décision internationale est obtenue au travers de communautés épistémiques, comme les groupes d'experts intergouvernementaux sur le climat (GIEC) ou la biodiversité (IPBES). Ces groupes rassemblent les experts nationaux de l'environnement afin de produire le savoir scientifique nécessaire à la prise de décisions[64] (Haas 1992). La composition de ces groupes souffre de la même sous-représentation d'experts issus des pays du Sud que les délégations officielles lors des négociations. Ainsi, 80 % des scientifiques contribuant au dernier rapport d'évaluation du GIEC sont issus des pays du Nord, tandis que les 20 % restant sont en large majorité issus d'un des cinq pays émergents du BRICS[65].

Au-delà de la connaissance scientifique et technique de l'environnement, pour participer de manière effective aux négociations, une délégation doit pleinement comprendre et maîtriser le fonctionnement de l'arène politique dans laquelle elle se trouve. Cette capacité réside en partie dans ce que Goodwin appelle les « mo-

[61] Karlsson, S.I., « The North/South Knowledge Divide : Consequences for Global Environmental Governance », in D.C. Etsy, M.H. Ivanova (eds), *Global Environmental Governance : Options and Opportunities*, New Haven (CT), « Yale School of Forestry & Environmental Studies », 2002.

[62] Biermann, F., « Big science, small impacts in the South ? The influence of global environmental assessments on expert communities in India », *Global Environmental Change*, 11 (4), 2001, p. 297-309.

[63] Haas, P.M., « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, 46 (1), 1992, p. 1-35.

[64] *Ibid.*

[65] Les listes des experts contribuant aux rapports du GIEC sont disponibles sur le site de l'organisation : http://www.ipcc.ch

dalités internes » de la délégation : la préparation, la stratégie et le fonctionnement interne d'une délégation[66]. La préparation inclut la sélection de délégués qui forment la délégation officielle dont la composition, comme indiqué précédemment, conditionne la participation. La stratégie et le fonctionnement interne dépendent du support institutionnel et de l'expérience. Certains délégués se retrouvent en effet avec un « mandat creux », faute d'instructions quant aux priorités à défendre pendant les négociations[67]. Cette dimension comprend également la maîtrise de l'anglais, une partie importante des négociations informelles se faisant sans traduction simultanée.

5. Dimension culturelle

La dimension culturelle de la parité de participation recouvre une double réalité de la justice procédurale. D'un côté, la participation peut être mise à mal par l'institutionnalisation d'une hiérarchie culturelle héritée d'un système politique, économique et culturel inéquitable. De l'autre, les différents systèmes de connaissances sur les problèmes environnementaux ne sont pas reconnus de manière équitable, menant à une homogénéisation du savoir et des solutions aux problèmes environnementaux.

L'hégémonie culturelle dans les négociations est liée au statut géopolitique et au prestige diplomatique de certains pays. L'émergence d'une gouvernance multipolaire et l'accroissement de l'influence des BRICS dans les relations internationales en sont un exemple contemporain. Que ce soit dans le domaine de l'agriculture[68], des changements climatiques[69] ou du développement durable[70], l'influence croissante des pays émergents reflète

[66] Goodwin, E.J., « Delegate Preparation and Participation in Conferences of the Parties to Environmental Treaties », *art. cit.*

[67] Gupta, J., « Increasing disenfranchisement of developing country negotiators in a multi-speed world », *art. cit.*

[68] Baracuhy, B., « Rising Powers, Reforming Challenges : Negotiating Agriculture in the WTO Doha Round from a Brazilian Perspective », Centre for Rising Powers, University of Cambridge, 2011.

[69] Barros-Platiau, A.F., « When emergent countries reform global governance of climate change : Brazil under Lula », *Rev. bras. polít. int.*, 2010, p. 53.

[70] Papa, M., Gleason, W., « Major emerging powers in sustainable development diplomacy : Assessing their leadership potential », *Global Environmental Change*, 22 (4), 2012, p. 915-24.

leur importance grandissante sur l'échiquier mondial. Ce pouvoir peut aussi profiter à d'autres pays, au travers de leur proximité avec des puissances géopolitiques[71]. Ainsi, la proximité avec l'Union Européenne était l'une des stratégies utilisées par l'Alliance des Petits États Insulaires pour accroître son influence dans les négociations sur les changements climatiques[72].

En outre, les questions environnementales sont imprégnées de croyances, d'identités et des pratiques culturelles, plus peut-être que dans d'autres sujets de négociations internationales. Ces dimensions culturelles encadrent la participation des états en influençant leur comportement, chacun énonçant les priorités et les spécificités de ses positions défendues lors des négociations au départ de conceptions différentes de l'environnement[73]. Dès lors, la participation et l'influence ne sont pas suffisantes pour obtenir un processus équitable, celui-ci devant prendre en compte la pluralité des systèmes de connaissances et donc être juste cognitivement. Chaque état doit donc voir sa spécificité politique et ses priorités reconnues au cours du processus, évitant de cette manière qu'une réponse uniformisée basée sur le système de connaissance des états les plus puissants ne soit imposée[74]. Le concept même de développement durable, par exemple, n'a pu naître qu'au travers un compromis entre deux conceptions culturelles antinomiques des problèmes environnementaux, l'une issue du Nord, l'autre du Sud[75].

Ces différentes manières de percevoir les problèmes environnementaux mondiaux ont plusieurs impacts sur la participation et la

[71] Fisher, D.R., Green, J.F., « Understanding Disenfranchisement : Civil Society and Developing Countries' Influence and Participation in Global Governance for Sustainable Development », *art. cit.*

[72] Betzold, C., « 'Borrowing' Power to Influence International Negotiations : AOSIS in the Climate Change Regime, 1990–1997 », *art. cit.*

[73] Stephan, H.R., « Culture and Global Environmental Governance : Harnessing the Power of Habits », [August 16, 2013]. Disponible sur internet : http://www.e-ir.info/2009/06/12/ culture-and-global-environmental-governance-harnessing-the-power-of-habits/

[74] Nel, P., « Redistribution and recognition : what emerging regional powers want », *art. cit.*

[75] Bernstein, S., « Liberal Environmentalism and Global Environmental Governance », *Global Environmental Politics*, 2 (3), 2002, p. 1-16.

relation entre états[76]. Premièrement, les sujets chers aux pays en développement ne sont pas ou peu présents dans l'agenda de la gouvernance mondiale, en partie parce que les pays du Sud sont incapables d'énoncer des priorités quant à leur situation environnementale[77]. Cette réalité découle d'une vision du développement durable qui émergea lors du Sommet de la Terre de Rio, reflétant principalement les préoccupations environnementales des pays du Nord[78]. Ensuite, l'injustice cognitive engendre des modèles de prises de décisions uniformisés, se basant principalement sur des données et des recherches effectuées au Nord, et ne prenant pas en compte, ou de manière erronée, les différences avec d'autres régions du monde. Cette « homogénéisation du savoir » polarise le débat entre Nord et Sud. Dans la recherche sur le changement climatique, par exemple, certains chercheurs considéraient les recherches issues des pays du Nord comme « motivées politiquement », se basant sur des chiffres obtenus par une « jonglerie mathématique » et faisant preuve d'un « colonialisme environnemental »[79]. Ces différences de priorités entre les participants peuvent, en outre, alimenter la fracture du savoir décrite précédemment[80]. Enfin, la composition des délégations reflète également cette variation de perception du problème environnemental entre délégations du Nord et du Sud et dans leurs manières d'y remédier. Schroeder et ses collègues démontrent ainsi que les délégations des pays en développements se composent principalement d'acteurs environnementaux, qu'un pays émergent comme la Chine met plutôt l'accent sur l'économie et l'industrie, et que la délégation britannique est composée majoritairement de spécialistes du domaine énergétique et des ressources naturelles[81].

76 Karlsson, S.I., « The North/South Knowledge Divide : Consequences for Global Environmental Governance », *art. cit.*

77 Gutman, P., « Developing countries and international environmental negotiations : The risks of poorly informed choices », *Society & Natural Resources*, 7 (4), 1994, p. 389-97.

78 Même si les pays du Sud réussirent à imposer une série de principes servant de « gardes-fous » dans l'application des décisions de Rio, comme le principe d'additionnalité, le principe de responsabilité commune mais différenciée et le principe du pollueur-payeur, voir : Najam, A. *et al.*, « From Rio to Johannesburg Progress and Prospects », *Environment : Science and Policy for Sustainable Development*, 44 (7), 2002, p. 26-38.

79 Agarwal, A., Narain, S., *Global Warming in an Unequal World : A Case of Environmental Colonialism*, *op. cit.*, p. 1.

80 Biermann, F., « Big science, small impacts in the South? The influence of global environmental assessments on expert communities in India », *art. cit.*

Conclusion

Quels critères permettent de juger si une procédure de prise de décision en relations internationales de l'environnement est juste et équitable ? À l'aide d'exemples de participation des états dans la gouvernance internationale de l'environnement, ce chapitre fournit une série d'éléments façonnant une réponse à cette question. Au départ d'une vision tridimensionnelle de la participation interétatique, basée sur les derniers développements en théorie de la justice environnementale et le concept de parité de participation de Nancy Fraser, il apparaît qu'une procédure juste et équitable est composée d'au moins trois dimensions complémentaires : une dimension économique, une dimension politique et une dimension culturelle.

La dimension économique concerne l'accès aux ressources nécessaires à la participation dans le processus politique. Les états participants à une négociation internationale ne sont pas égaux quant aux ressources humaines et aux ressources financières qui leur sont disponibles dans le processus. En plus de cet aspect quantitatif, la composition et la nature même de ces ressources influencent également la manière dont participent les états dans les négociations environnementales. Ils ne peuvent, en outre, pas compter sur le même niveau de stabilité ou d'efficacité de leurs systèmes politiques. À côté de ces questions classiques du pouvoir, les participants n'ont pas les mêmes opportunités et capacités politiques pour influencer le processus. La dimension politique traite donc de la représentation des participants au sein du processus de prise de décision. Elle se décline en plusieurs sous-dimensions : (l'impact de) l'organisation formelle du processus, l'accès aux espaces de délibération et la distribution de capacités discursives entre les participants. Ainsi, pour juger de l'équité du processus politique international, il convient de comprendre quelles sont les conséquences d'un processus de décision par consensus pour la participation individuelle des états, qui participe réellement aux espaces de négociation « qui comptent », et comment la dis-

81 Schroeder, H. *et al.*, « Equity and state representations in climate negotiations », *art. cit.*

tribution de capacités discursives impacte – positivement ou négativement – les pouvoir d'influence des délégations. Enfin, la dimension culturelle s'intéresse au traitement des participants dans les négociations. Le contexte socioculturel des relations interétatiques influence les négociations et reproduit au sein de celles-ci de possibles hiérarchies culturelles et cognitives préexistantes[82].

Pour conclure, il convient de souligner l'importance de l'interdépendance de ces différentes dimensions et de leurs critères, pour qu'un processus politique soit réellement juste et équitable. En effet, en plus d'être des dimensions de la participation en soi, chacune des trois dimensions influence directement les deux autres. Aucune de ces dimensions n'est suffisante pour garantir, à elle seule, que le processus soit juste et équitable. La justice et l'équité d'un processus de prise de décision dépassent donc la simple équité des ressources, la représentation politique et la reconnaissance culturelle. Elles en sont le produit. Ainsi, le potentiel de renforcement de la participation et de l'influence par le biais d'un accès à l'information et par la production de connaissance, par exemple, est mis à mal si ces derniers sont déjà intégrés dans un contexte de pouvoir et de dominance culturelle et cognitive. De la même manière, si une abondance de ressources humaines et financières permet sans nul doute une participation accrue, celle-ci n'a pas d'effet sans un accès aux espaces de délibérations – formelles ou informelles – et sans les capacités discursives nécessaires. Ou inversement, un accès privilégie ou des capacités discursives hors du commun ne suffiront pas à remplacer un manque chronique de ressources de délégations marginalisées.

---

82 Pour un exemple, voir Coolsaet, B., Pitseys, J. « Fair and Equitable Negotiations ? African Influence and the International Access and Benefit-Sharing Regime », *art. cit.*