

INSTITUT EUROPEEN DE L'UNIVERSITE DE GENEVE

COLLECTION EUROPYA

VOL. 61-2009

## **La lutte contre le changement climatique en Europe**

**Union Européenne et ONG environnementales,  
deux acteurs différents pour un objectif commun**

Mémoire présenté pour l'obtention du  
Diplôme d'études approfondies en Etudes européennes  
Par Léna Hässig

Rédigé sous la direction de Antoine Maurice

Juré : Silvio Guindani

Genève, Novembre 2008

## **Remerciements**

Je tiens à remercier encore toutes les personnes qui m'ont accompagnée, conseillée, et encouragée lors de l'écriture de ce mémoire. Un merci particulier au Professeur Antoine Maurice, qui a suivi mon travail et donné de précieux conseils. Merci également à Laurent Dutoit de m'avoir consacré si volontiers de son temps et de m'avoir ouvert des pistes de réflexions nouvelles. Je remercie bien sûr l'Institut européen et tous ses Professeurs qui m'ont permis de découvrir et de développer mes connaissances en études européennes. Un immense merci enfin à Jean-Marie et à mes parents pour leurs précieux encouragements et leur soutien durant mes études et pour la rédaction de ce mémoire.

## Table des matières

<b>Remerciements</b>	2
<b>Table des matières</b>	3
<b>Introduction</b>	5

### **Chapitre 1. L'Europe et le changement climatique**

1. Le changement climatique, réalités et débat	8
a. Les faits	8
b. Les conséquences et les risques	10
c. Le débat autour du changement climatique	11
2. La lutte contre le changement climatique au niveau international et les enjeux actuels	13
a. Les étapes clés de la lutte contre le changement climatique au niveau international	13
b. Objectifs, réussites, échecs et difficultés	14
c. Les enjeux pour le futur	16
3. L'Union Européenne dans la lutte internationale	19
a. La participation européenne	19
b. Evaluation de l'action européenne au niveau international : une Europe leader ?	20
4. Les différents acteurs au niveau européen	23
a. Les institutions européennes	23
b. Les Etats membres	25
c. Les autres participants	26

### **Chapitre 2. La lutte contre le réchauffement selon l'UE et les ONG environnementales**

1. L'Union Européenne et le changement climatique	31
a. Les caractéristiques de l'action européenne	31
b. Evaluation de l'action européenne	37
c. Atouts et défauts de l'approche de type « institutionnel » menée par l'UE	42
2. Trois ONG et le changement climatique	44
a. Présentation des trois ONG	44
b. Les caractéristiques de l'action des ONG	45
c. Evaluation de l'action des ONG	50
d. Atouts et défauts de l'approche de type « société civile » menée par les ONG	54

### **Chapitre 3.**

#### **Les conséquences de la présence de l'UE et des ONG dans la lutte**

1. Les relations entre l'UE et les ONG	56
a. Leurs rapports en général	56
b. Le cas de l'environnement et du changement climatique	58
2. La configuration des acteurs engagés contre le réchauffement, frein ou facteur dynamisant ?	61
a. La configuration	61
b. Les atouts de cette configuration	62
c. Les désavantages de cette configuration	63
d. Bilan	64
3. Améliorations envisageables dans la configuration des acteurs	66
a. Quelques tentatives	66
b. La relation entre l'UE et les ONG	66
4. Les autres facteurs déterminants pour la lutte contre le réchauffement et quelques possibilités d'améliorations	70
a. Les autres facteurs déterminants pour la lutte contre le réchauffement	70
b. Les autres améliorations possibles	71
 <b>Conclusion</b>	 75
<b>Table des abréviations</b>	78
<b>Bibliographie</b>	79
<b>Annexes</b>	88

# Introduction

Depuis plusieurs années, le changement climatique est devenu un enjeu de société qui occupe le devant de la scène en Occident. L'attribution du prix Nobel de la Paix au Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat et à Al Gore en 2007, la récente déclaration de Nicolas Sarkozy promettant de faire de l'environnement et de l'énergie une priorité de la présidence française de l'Union Européenne<sup>1</sup>, l'inclusion d'une dimension liée à l'effet de serre dans les « objectifs du millénaire » de l'ONU<sup>2</sup>, la préoccupation de la population pour le réchauffement climatique qui s'exprime dans les sondages<sup>3</sup> ou encore le nombre élevé d'articles ou de reportages qui fleurissent dans les médias : autant d'exemples qui montrent l'importance qu'a prise la question du changement climatique dans notre société. Le sujet interpelle les citoyens comme les institutions, mais différentes perceptions se côtoient et s'affrontent autour de ce phénomène complexe, aux causes et conséquences diverses et souvent floues. Pour beaucoup de gens, la réalité du réchauffement climatique et la responsabilité de l'homme dans ce processus sont une évidence, alors que d'autres continuent à réfuter son existence. Certains tentent d'agir pour l'enrayer, tandis que l'ampleur du phénomène en décourage ou en effraie plus d'un. Des activistes prônent l'usage de moyens radicaux au nom de l'urgence, tandis que d'autres personnes croient en une politique des petits pas, ou à la résolution du problème grâce aux progrès scientifiques. Des attitudes et des opinions très diverses cohabitent donc, mais ce qui est certain c'est que le changement climatique et la manière d'y remédier sont définitivement devenus des sujets au cœur du débat.

De nombreux facteurs peuvent expliquer la montée de cet intérêt, comme l'importance croissante accordée à la protection de l'environnement en général, l'apparition de premières conséquences du réchauffement ou l'imminence des dangers prédits par les scientifiques. Mais le réchauffement climatique est également au cœur de l'actualité car les acteurs qui comptent pour la définition d'un agenda mondial se sont saisis du sujet : les grandes organisations internationales, de nombreux Etats, ou encore une part importante de la société civile en ont fait un thème important dans leurs programmes. Peu à peu, le réchauffement climatique est devenu une préoccupation pour un nombre croissant d'institutions et d'individus. Cette prise de conscience progressive a permis de réfléchir à des solutions et de proposer des mesures très diverses pour tenter de contenir ce phénomène, certaines au niveau mondial comme le célèbre Protocole de Kyoto, d'autres plus modeste au niveau local, par exemple à travers la promotion des énergies durables dans la population. Le combat contre le réchauffement climatique se heurte à de nombreux obstacles, comme la difficulté de s'organiser pour faire face à un défi mondial, ou l'opposition de lobbies industriels ou de certains Etats qui y voient une menace pour leurs intérêts. Mais malgré cela, la prise de conscience du problème et les actions en faveur du climat se développent peu à peu, et un nombre de plus en plus important de mesures peuvent être mises en place.

L'Union Européenne s'est montrée particulièrement active dans ce domaine, en s'engageant rapidement et fortement dans la lutte contre le changement climatique. Elle agit au niveau international, où sa détermination a par exemple fortement contribué à la mise en place du Protocole de Kyoto, mais aussi au niveau interne, où elle a entre autres créé un programme d'action ambitieux au niveau européen<sup>4</sup>. L'Union Européenne s'est ainsi peu à peu imposée comme un acteur central dans la lutte contre le

---

<sup>1</sup> « Les priorités de la Présidence française de l'UE », sur *Euractiv*, 1 juillet 2008, sur <http://www.euractiv.fr/presidence-francaise-ue/dossier/priorites-presidence-francaise-union-europeenne-00037>.

<sup>2</sup> Dans le cadre du 7<sup>ème</sup> objectif du millénaire pour le développement, « assurer un environnement durable », voir [http://www.un.org/french/millenniumgoals/goal\\_7.html](http://www.un.org/french/millenniumgoals/goal_7.html).

<sup>3</sup> Pour 57% des européens, le changement climatique est une préoccupation majeure, selon l'Eurobaromètre *Attitude des citoyens européens vis-à-vis de l'environnement*, Commission Européenne, 2008, p. 8, sur [http://ec.europa.eu/environment/barometer/pdf/report\\_ebenv\\_2005\\_04\\_22\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/environment/barometer/pdf/report_ebenv_2005_04_22_fr.pdf).

<sup>4</sup> Programme européen sur le changement climatique, voir par exemple <http://ec.europa.eu/environment/climat/eccp.htm>.

changement climatique. C'est bien sûr en partie grâce aux institutions européennes que l'Europe progresse sur cette voie, mais de nombreux autres acteurs participent pleinement à ce mouvement. Les Etats d'abord, qui sont absolument centraux dans la lutte contre le réchauffement, mais aussi les populations, les associations ou encore les ONG. Ces acteurs très différents, avec des perceptions, des moyens, des motivations ou des buts variables, œuvrent chacun à leur niveau et selon leurs particularités vers un même objectif, contenir le réchauffement climatique.

Ce travail s'intéressera justement à la manière dont deux protagonistes très engagés sur cette question, l'Union Européenne et les ONG environnementales, combattent le changement climatique et interagissent dans ce domaine. Les questions concernant la gouvernance, et en particulier le rôle des ONG, sont encore peu traitées dans la littérature par ailleurs abondante sur le changement climatique. L'idée de ce travail est d'amener une modeste contribution dans ce domaine, en examinant les dynamiques existantes entre l'UE et les ONG dans la lutte contre le réchauffement ainsi que les impacts de cette configuration d'acteurs. Cette recherche s'articulera autour de deux interrogations principales. Un premier groupe de questions auxquelles nous tenterons de répondre concerne les particularités de l'UE et des ONG : comment l'UE et les ONG conçoivent-elles le problème de réchauffement climatique et luttent-elles contre celui-ci ? Et dans quelle mesure leurs approches et actions sont-elles différentes ? La seconde catégorie de questions se penchera sur les effets de cette configuration : quelles sont les conséquences de la présence d'acteurs aux caractéristiques différentes mais poursuivant un même but ? Cette configuration est-elle un frein ou un facteur dynamisant pour la lutte contre le réchauffement ? Un changement du type de relations entretenues entre ces acteurs pourrait-il améliorer l'efficacité de la lutte ?

Pour répondre à ces questions, nous nous appuyerons sur les faits et les analyses proposées dans diverses sources secondaires, choisies parmi les nombreux ouvrages et articles publiés sur le sujet. Nous ferons également très souvent recours à des sources primaires, comme les communications de l'UE ou des rapports d'ONG, qui nous permettront d'aborder des questions sur lesquelles la littérature est lacunaire. Ainsi, certaines parties de ce travail proposeront surtout une synthèse des informations et idées publiées sur la question, alors que d'autres chapitres privilégieront l'exploration des pistes nouvelles en se basant sur des sources brutes et des réflexions personnelles.

Ce travail comportera trois parties. Le premier chapitre mettra en place le contexte, en proposant un court exposé sur le changement climatique, ses enjeux ainsi que les points forts de la lutte internationale qui s'est engagée pour le maîtriser. La place de l'Union Européenne dans ce mouvement ainsi que le rôle joué par les différents acteurs intervenant sur le plan européen sera mise en avant. La seconde partie se focalisera sur les deux acteurs que nous allons observer plus particulièrement, l'UE et les ONG. Nous étudierons de manière détaillée les différentes caractéristiques de leur manière d'agir contre le réchauffement climatique. Cela nous amènera à considérer entre autres les instruments à leur disposition, leurs objectifs ou encore les atouts et faiblesses de leurs approches. Enfin, le troisième chapitre se concentrera sur les conséquences de la présence de ces deux acteurs différents partageant un objectif commun. Nous examinerons en particulier la nature de leurs relations afin de déterminer si la configuration actuelle représente plutôt un élément dynamique ou une entrave pour le combat contre le changement climatique. Des améliorations possibles seront également proposées. Ce travail permettra ainsi de présenter d'abord un tableau des caractéristiques de deux acteurs importants dans leur lutte contre le réchauffement, et ensuite de déterminer la nature des liens entre l'UE et les ONG ainsi que leur impact sur le combat contre le changement climatique.

Il faut encore souligner que le thème du réchauffement soulève de très nombreuses autres questions extrêmement intéressantes, qui ne pourront pas (ou très succinctement) être abordées ici, en raison des limites de ce travail. En particulier, il ne sera fait que quelques allusions à la question de l'énergie, pourtant centrale lorsque l'on parle du changement climatique. De même, nous n'approfondirons pas outre mesure le débat sur la réalité du réchauffement, mais nous considérerons son existence comme une donnée. D'autres problématiques, comme le lien entre réchauffement et croissance ou développement ne seront pas non plus abordées, pour laisser la priorité aux aspects concernant les institutions et les ONG en Europe. D'autre part, ce travail se focalise sur deux acteurs de la lutte en

Europe, et en laisse donc d'autres de côté, comme les médias ou les scientifiques. Cela ne signifie absolument pas que leur rôle soit moins important, mais ce choix restrictif est simplement dicté par les contraintes d'un mémoire. Il faut encore souligner qu'il aurait été très intéressant de pouvoir prendre en compte les caractéristiques et les actions d'un grand nombre d'ONG afin de pouvoir parler de l'approche du réchauffement climatique menée par ce type de structures en général. Pour des raisons pratiques évidentes, ce sont uniquement trois ONG qui seront ici considérées. Si on peut escompter qu'elles seront représentatives de la réalité, il faudra donc garder à l'esprit que certaines conclusions ne correspondront pas forcément à toutes les réalités.

De nombreuses pistes pour de prochaines recherches demeurent, mais ce travail permettra déjà de donner un éclairage intéressant sur le combat contre le réchauffement climatique en Europe, en examinant plus particulièrement la manière dont nos deux acteurs différents, l'UE et les ONG environnementales, agissent et interagissent afin de lutter contre le réchauffement de la planète.

# Chapitre 1. L'Europe et le changement climatique

Qu'est-ce que le changement climatique ? Depuis quand et comment essaie-t-on de le combattre ? Quelle est la place de l'Union Européenne dans cette lutte ? Quels sont les acteurs qui y participent en Europe ? Voici les questions principales auxquelles ce premier chapitre se propose de répondre, afin de poser le cadre contextuel qui nous permettra ensuite de réfléchir au rôle joué par l'UE et les ONG environnementales dans la lutte contre le réchauffement du climat.

## 1. Le changement climatique, réalités et débat

Les déclarations alarmistes à propos de l'ampleur et de l'imminence des conséquences du réchauffement se succèdent dans les médias et au sein des institutions. Les populations européennes sont ainsi confrontées à des affirmations souvent catastrophistes et parfois abstraites telles que « le changement climatique compte parmi les plus graves menaces auxquelles la planète soit confrontée »<sup>5</sup>, « le Conseil de l'Union Européenne [se montre] profondément inquiet à propos du réchauffement global du climat qui s'accélère [...] et alarmé par les projections [futures] »<sup>6</sup>, « une étude prévoit un réchauffement global de la planète de 4°C »<sup>7</sup>, sans compter les photos de la banquise qui s'effondre ou des inondations et tempêtes que l'on attribue à ce phénomène. Mais au-delà de ces déclarations et de ces images chocs, le réchauffement climatique est une réalité complexe, avec des causes et des effets incertains. Regardons d'abord quels sont les faits et les conséquences qui sont aujourd'hui reconnus par la majorité des scientifiques, avant de nous intéresser aux voix dissidentes et aux aspects faisant débat.

### a. Les faits

Le réchauffement climatique est aujourd'hui reconnu comme une réalité par une grande majorité de la communauté scientifique, et son existence est « sans équivoque »<sup>8</sup> pour le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). En effet, on observe depuis plusieurs décennies une hausse continue des températures de l'atmosphère et des océans, alors que la glace et la neige sont de moins en moins importantes :

---

<sup>5</sup> Commission Européenne, *Combattre le changement climatique, l'Union Européenne ouvre la voie*, 2008, sur <http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/70/fr.pdf>.

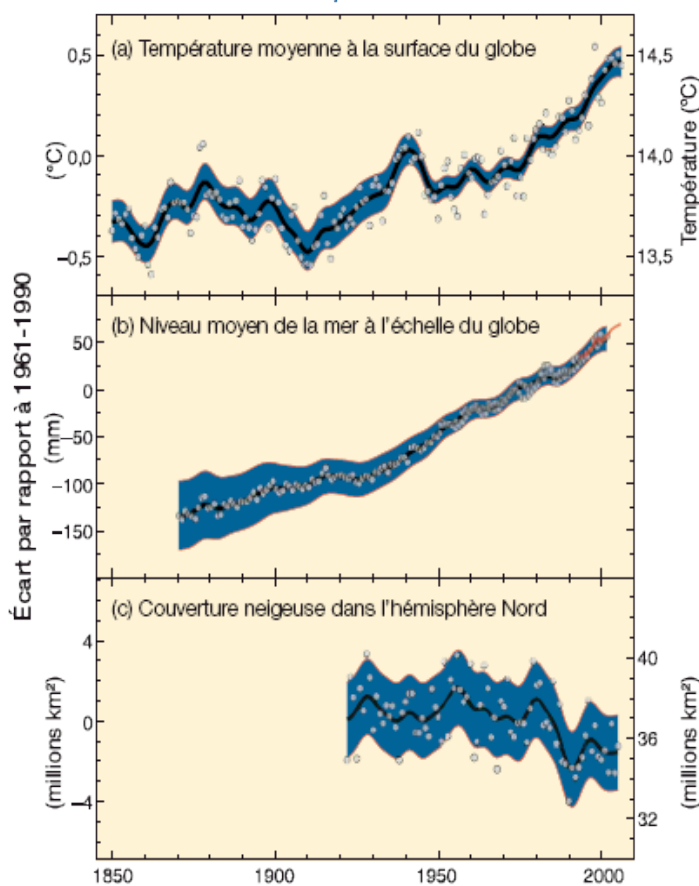
<sup>6</sup> Traduction de Council of the European Union, *Council conclusions on climate change, 2785<sup>th</sup> environment council meeting, 20 February 2007*, 2007, sur [http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/future\\_action/feb20draft.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/future_action/feb20draft.pdf).

<sup>7</sup> « Une étude prévoit un réchauffement global de la planète de 4°C », in *20minutes.fr*, 7 août 2008, sur <http://www.20minutes.fr/article/244162/A-la-Une-Une-etude-prevoit-un-rechauffement-global-de-la-planete-de-4-C.php>.

<sup>8</sup> GIEC, *Changements climatiques 2007, rapport de synthèse*, 2007, sur [http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr\\_fr.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_fr.pdf).



Variations de la température et du niveau de la mer à l'échelle du globe et de la couverture neigeuse dans l'hémisphère Nord



9

On estime en moyenne que la température de la terre a augmenté d'environ 0,8°C depuis 150 ans, alors que onze des douze années les plus chaudes depuis 1850 se situent entre 1995 et 2006.<sup>10</sup> Si les chiffres varient quelques peu suivant les études, l'augmentation des températures semble être un fait indéniable. Le phénomène concerne le monde entier, mais l'Europe est un peu plus touchée que la moyenne, avec une augmentation des températures d'environ 1°C depuis 1850<sup>11</sup>.

Les raisons du réchauffement sont multiples, mais on peut identifier deux catégories : les causes naturelles et les causes anthropologiques. La température et surtout les variations météorologiques peuvent osciller naturellement suivant les époques, et une part des changements constatés pourraient être dus à une variabilité naturelle. Mais a priori, le contexte naturel actuel, en particulier l'activité volcanique et le rayonnement solaire, aurait plutôt tendance à refroidir le climat. Il est donc très probable que ce soit en grande partie « les activités humaines menées depuis 1750 [qui] ont eu pour effet net de réchauffer le climat »<sup>12</sup>. Le mécanisme est le suivant : les activités humaines, en rejetant certains gaz comme le dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>), l'ozone ou le méthane, augmentent la concentration de ceux-ci dans l'atmosphère. Cela a pour conséquence d'épaissir la couche de gaz qui se trouve naturellement autour de la terre, et qui agit comme une couverture. En devenant plus épaisse, elle empêche à une partie plus importante de la chaleur renvoyée par la terre de s'échapper dans l'atmosphère. Ainsi et pour simplifier, plus la quantité de gaz devient élevée, plus la couche s'épaissit, et

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>10</sup> Commission Européenne, *Combattre le changement climatique, l'Union Européenne ouvre la voie*, op. cit., p. 8.

<sup>11</sup> GIEC, *Changements climatiques 2007, rapport de synthèse*, op. cit., p. 8. Voir annexe 1 pour le détail de l'augmentation de la température sur les différents continents.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 5. Voir également l'annexe 1 pour les modèles évaluant l'évolution des températures avec et sans l'action de l'homme.

plus la terre se réchauffe : c'est ce qu'on appelle communément l'effet de serre.<sup>13</sup> Or les émissions de gaz à effet de serre ont augmenté de près de 50% depuis 1970 en raison des activités de l'homme, comme l'industrie, les transports ou plus généralement l'utilisation d'énergie.<sup>14</sup> Les experts du GIEC en concluent que « l'essentiel de l'élévation de la température moyenne du globe observée depuis le milieu du XX<sup>ème</sup> siècle est très probablement attribuable à la hausse des concentrations de GES [gaz à effet de serre] anthropiques »<sup>15</sup>. Les prévisions pour l'avenir sont peu exactes, mais sans changements des comportements, les températures continueraient d'augmenter durant le XXI<sup>ème</sup> siècle dans une fourchette de 1.8 à 6.4°C.<sup>16</sup>

#### *b. Les conséquences et les risques*

A priori, on pourrait considérer l'augmentation des températures comme un phénomène peu préoccupant en soi, voire désirable dans certaines régions où les températures sont froides. Qui n'a pas rêvé que l'été ne dure un peu plus longtemps en Europe? Malheureusement, le réchauffement climatique ne se limite pas à la seule augmentation des températures. Il s'accompagne par exemple de la montée des eaux, de la fonte des glaciers, d'un changement dans le rythme des saisons et dans le niveau des précipitations ou encore d'une augmentation des phénomènes météorologiques extrêmes. Si quelques conséquences peuvent parfois être positives, la majorité des effets du changement climatique représentent une menace. Certains de ces effets néfastes peuvent déjà être constatés, alors que d'autres sont prédits par les scientifiques. Regardons les principaux risques qui peuvent toucher l'homme et la nature à cause du réchauffement climatique.

Nous avons vu que l'homme est le principal responsable du réchauffement de la planète, mais il est également menacé par ce phénomène, qui augmente sa vulnérabilité. Pour commencer, les tempêtes, cyclones, inondations et crues deviendront plus fréquentes à mesure que les températures augmentent, représentant un danger physique pour les hommes mais aussi pour les infrastructures et pour l'économie. Les précipitations auront tendance à augmenter au nord ainsi que sous les tropiques, et à diminuer dans les régions centrales et arides, provoquant des sécheresses, des problèmes d'approvisionnement en eau ou au contraire des inondations.<sup>17</sup> En raison du manque d'accès à l'eau potable et de l'élévation du niveau des mers qui menace de nombreuses îles et côtes, on peut s'attendre à ce que plusieurs millions de personnes soient contraintes à l'exil. Le changement climatique aura également certains effets néfastes sur la santé, que ce soit en augmentant les décès provoqués par les vagues de chaleurs ou en contribuant à la diffusion de nombreuses maladies qui comme la malaria dépendent des conditions climatiques. La nature et la biodiversité sont également mises en danger par le changement climatique, puisqu'on estime que 20 à 30% des espèces végétales et animales seraient menacées d'extinction avec une hausse des températures de plus de 2.5 °C.<sup>18</sup>

On peut avoir l'impression que les dangers guettent surtout des régions comme l'Arctique ou l'Afrique, mais l'Europe est loin d'être épargnée. Son milieu naturel, sa société mais aussi son économie sont vulnérables aux effets du changement climatique. Les risques encourus sont nombreux : pénurie d'eau plus importante au sud, fonte des neiges et des glaciers en montagne, augmentation du nombre de tempêtes et d'inondations, érosion des côtes, multiplication des feux de forêts, disparition de certaines

---

<sup>13</sup> Ioana CREITARU, *How keen of being green ?* Mémoire de master à l'IEUG, 2008, sur <http://www.unige.ch/ieug/publications/eurvopa.html> . Pour une explication physique plus complète, voir le schéma de l'effet de serre (annexe 2) ou par exemple John HOUGHTON, *Global Warming. The complete briefing*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

<sup>14</sup> GIEC, *Changements climatiques 2007, rapport de synthèse*, *op. cit.*, p. 5.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>16</sup> Commission Européenne, *Combattre le changement climatique, l'Union Européenne ouvre la voie*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>17</sup> Commission Européenne, *Climate change and the EU response*, Memo 07/515, 2007, sur <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/515&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>.

<sup>18</sup> Commission Européenne, *Livre vert, adaptation au changement climatique en Europe : les possibilités d'actions de l'Union Européenne*, 2007, sur [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2007/com2007\\_0354fr01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2007/com2007_0354fr01.pdf).

espèces, etc. De plus, des activités comme le tourisme balnéaire ou les sports d'hiver devront s'adapter aux nouvelles conditions climatiques.<sup>19</sup> Il serait possible de continuer cette énumération encore longtemps, mais ces quelques exemples suffisent à montrer à quel point les conséquences du changement climatique peuvent être importantes et variées. Il est difficile d'affirmer avec certitude lesquelles, quand et dans quelle mesure ces prédictions se réaliseront, et d'autres effets non prévus se manifesteront probablement. Mais ce qui est par contre sûr, c'est que le réchauffement entraînera des conséquences néfastes si rien n'est fait pour l'endiguer.

Pour l'Europe comme au niveau mondial, le changement climatique représente donc un défi de taille, puisque ses conséquences peuvent être désastreuses. C'est pourquoi de nombreuses actions ont été mises en place depuis quelques décennies dans le but de tenter de freiner ce phénomène transnational et de s'adapter à ses effets. Mais avant de voir plus en détail comment ce combat s'est organisé, nous allons encore nous intéresser au débat sur la réalité du changement climatique. En effet, si la majorité des scientifiques reconnaissent l'existence du réchauffement, certains groupes soutiennent qu'il n'existe pas.

### *c. Le débat autour du changement climatique*

Pour le secrétaire exécutif de la convention-cadre de l'ONU sur les changements climatiques Yvo de Boer, « au niveau de connaissances où nous sommes, nier le réchauffement climatique, c'est comme prétendre que la terre est plate »<sup>20</sup>. Cette affirmation va tout à fait dans le sens de la position dominante face au changement climatique, qui veut que celui-ci existe, qu'il soit en tout cas en partie causé par l'homme, et qu'il faille agir pour éviter ses conséquences dangereuses. C'est également le point de vue que nous adoptons dans ce travail, car il semble le plus convaincant, reconnu par la majorité des scientifiques et des institutions comme l'UE. Cependant, certaines personnes, industriels, scientifiques ou particuliers, ne partagent pas cette opinion. Nous allons nous pencher brièvement sur le débat provoqué par ces voix dissidentes, d'abord car il semble intéressant d'avoir un avis contraire et de peut-être relativiser certaines craintes par rapport au réchauffement, mais aussi car leur scepticisme peut être une explication aux difficultés rencontrées lors de la mise en place de mesures pour lutter contre le changement climatique.

Diverses critiques sont faites par rapport à la position dominante. Pour certains, c'est le réchauffement en tant que tel qui n'existe pas, remettant en cause les statistiques ou leurs interprétations. Pour d'autres, le climat change bien, mais il s'agit d'un phénomène naturel et ce n'est pas l'homme qui en est responsable. D'autres personnes encore affirment que le réchauffement existe, mais qu'il n'aura que très peu d'impact, voir des impacts positifs, et qu'il est donc inutile de vouloir le combattre<sup>21</sup>. Les arguments en faveur de ces positions sont nombreux et divers. Certains se veulent plutôt scientifiques, et critiquent par exemple les statistiques qui seraient inexactes, affirment que le réchauffement actuel fait partie des variations naturelles, ou qu'il s'explique par les variations du rayonnement du soleil ou encore par l'urbanisation. D'autres arguments mettent en avant une manipulation et un complot de la part des politiques ou des organismes de défenses de l'environnement<sup>22</sup>. Les critiques sont avancées par différents acteurs. Comme on peut s'y attendre, on trouve plusieurs lobbies proches de l'industrie, de l'automobile ou du pétrole, dont les activités sont menacées par la lutte contre le réchauffement. Mais ces arguments sont aussi soutenus par certains hommes politiques, comme Georges W. Bush, ou par

---

<sup>19</sup> Commission Européenne, *Climate change and the EU response*, *op. cit.*

<sup>20</sup> Sharon BEGLEY, « Réchauffement : comment travaille le lobby des sceptiques », *Newsweek* (trad. Courrier International), 2007, sur <http://www.institut-gouvernance.org/spip.php?article415>.

<sup>21</sup> Pour une liste des scientifiques défendant ce convictions : Wikipedia, *Scientists opposing the mainstream assessment of global warming*, sur

[http://en.wikipedia.org/wiki/Scientists\\_opposing\\_the\\_mainstream\\_scientific\\_assessment\\_of\\_global\\_warming](http://en.wikipedia.org/wiki/Scientists_opposing_the_mainstream_scientific_assessment_of_global_warming).

<sup>22</sup> Wikipedia, *Controverses sur le réchauffement climatique*, sur [http://fr.wikipedia.org/wiki/Controverses\\_sur\\_le\\_r%C3%A9chauffement\\_climatique](http://fr.wikipedia.org/wiki/Controverses_sur_le_r%C3%A9chauffement_climatique).

des écrivains comme Michael Crichton<sup>23</sup>. Quelques scientifiques défendent aussi de telles thèses, même si on peut se demander si ce n'est pas par intérêt, que ce soit pour se faire connaître ou pour des raisons financières. En effet, un lobby financé par la compagnie pétrolière Exxon Mobil offrait par exemple 10'000 dollars aux scientifiques qui écriraient des travaux critiquant le rapport du GIEC (affirmant la réalité du changement climatique) (!)<sup>24</sup>. Mais qu'elles soient justifiées ou non, les critiques des sceptiques ont des conséquences qui sont elles bien réelles. En effet, elles contribuent à laisser planer un certain doute sur la réalité du changement climatique et de ses dangers, et rendent ainsi plus difficiles l'action politique et la prise de conscience dans la population.

Le réchauffement climatique et ses causes sont donc sujet de débat dans la société, et dans une moindre mesure dans la communauté scientifique. Il est intéressant de garder à l'esprit quelques-unes de ces critiques, mais à partir de maintenant, nous allons considérer la position la plus probable, à savoir que le changement climatique est une réalité dans laquelle l'homme a une part de responsabilité importante et qu'il s'agit de combattre. Ceci posé, intéressons-nous à la manière dont la communauté internationale a choisi d'agir contre ce phénomène complexe et transnational qu'est le changement climatique.

---

<sup>23</sup> Son polar "Etat d'urgence" (Robert Laffont, 2006) a provoqué une vive polémique car il critique avec virulence la lutte contre le réchauffement climatique.

<sup>24</sup> Sharon BEGLEY, « Réchauffement : comment travaille le lobby des sceptiques », *Newsweek*, *op. cit.*

## 2. La lutte contre le changement climatique au niveau international et les enjeux actuels

La prise de conscience du danger que représente le réchauffement climatique est apparue vers la fin des années 1970 dans la communauté scientifique d'abord, puis elle s'est peu à peu étendue au monde politique. La première Conférence mondiale sur le climat a eu lieu en 1979, et rassemblait avant tout des scientifiques menant des recherches sur le sujet. C'est avec la création du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) en 1988, et surtout avec la seconde Conférence mondiale sur le climat en 1990 que le sujet est devenu une préoccupation plus politique<sup>25</sup>. Les avancées scientifiques et le consensus (relatif) sur les dangers du changement climatique, l'intérêt grandissant pour le développement durable et l'environnement, les désastres écologiques ou encore la pression des ONG actives dans ce domaine ont réussi à faire naître un intérêt dans la sphère des décideurs<sup>26</sup>. La communauté internationale a pris conscience du fait qu'il était nécessaire de lutter contre le changement climatique et que de nombreux moyens étaient envisageables, malgré le caractère complexe et transnational de ce phénomène. Que ce soit en tentant d'atténuer les effets du réchauffement ou en essayant de s'adapter aux mieux à ses conséquences pour modérer les dommages, les pistes sont nombreuses : taxes et subventions, lois, codes de conduite volontaires, accords et collaborations internationales, écolabels, encouragement de la recherche, développement des énergies durables, etc. Des actions, des accords et des institutions ont ainsi peu à peu vu le jour et se sont développés afin de lutter de manière de plus en plus efficace contre le changement climatique. Regardons quelle a été l'évolution, les réussites et les échecs de ce combat, et ce qu'il en est aujourd'hui.

### *a. Les étapes clés de la lutte contre le changement climatique au niveau international*

La lutte contre le changement climatique se déroule à travers des actions variées et à de nombreux niveaux : dans la communauté internationale, au sein des institutions, des Etats ou de groupes comme le G8, dans la société civile, ou encore directement dans la population. C'est l'énergie commune dégagée par tous ces acteurs qui permet d'avancer vers une amélioration du problème climatique. On peut toutefois mettre en avant certaines étapes qui ont particulièrement marqué la lutte contre le réchauffement en raison de leur portée très importante, à savoir les avancées réalisées au niveau international. Nous allons donc ici nous focaliser sur le régime d'accords multilatéraux qui a été élaboré dans la communauté internationale, mais il ne faudra pas pour autant oublier que des éléments plus locaux ou informels font également avancer la lutte contre le réchauffement<sup>27</sup>.

La première mesure internationale prise contre le réchauffement est la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC), adoptée en 1992<sup>28</sup> et entrée en vigueur en 1994. Elle vise à « stabiliser les concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche les perturbations dangereuses de l'humain dans le système climatique »<sup>29</sup>. La Convention oblige les parties à prendre des mesures au niveau national pour réaliser ce but ainsi qu'à rapporter leurs résultats. L'objectif défini est volontairement flou, car on considère ici que les pays ont des responsabilités et des capacités de réductions différentes. Ainsi, les pays industrialisés sont invités à produire le plus grand effort, étant responsables historiquement de la plus grande partie des émissions et disposant des ressources économiques les plus importantes. Ils sont encouragés à réduire le niveau de leurs émissions à ceux de 1990 d'ici à 2010, mais cet objectif n'est pas contraignant. Plus de 190 pays ont signé cet accord aujourd'hui, et des conférences entre les parties ont lieu régulièrement, mais le caractère non obligatoire de cet engagement a mené à l'adition d'un protocole lors de la Conférence de Kyoto<sup>30</sup>.

---

<sup>25</sup> Paul HARRIS, *Europe and global climate change*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar, 2007.

<sup>26</sup> Ioana CREITARU, *How keen of being green?*, *op. cit.*

<sup>27</sup> Nous aurons l'occasion de mettre en avant l'importance d'autres éléments dans les chapitres suivants, en particulier en observant le rôle joué par l'UE et par les ONG.

<sup>28</sup> La convention a été adoptée en mai 1992 à New-York et ouverte à la signature lors du *Sommet de la Terre* de Rio de Janeiro en juin 1992.

<sup>29</sup> Commission Européenne, *Climate change and the EU response*, *op. cit.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

Le protocole de Kyoto, signé en 1997, représente un pas important dans l'engagement des Etats contre le changement climatique car il fixe des objectifs quantitatifs et contraignants. Les pays industrialisés s'y engagent à réduire leurs émissions pour être 5.2% en dessous du niveau de 1990, ceci entre 2008 et 2012. Le protocole propose également trois mécanismes dits « de flexibilité » pour atteindre ce but, en parallèle avec les actions nationales. Le premier est l'échange international de permis d'émission. Il s'agit d'un instrument basé sur le marché qui attribue à chaque pays un montant maximum d'émissions pour la période 2008-12. Les pays qui en utilisent moins peuvent vendre leurs crédits d'émissions non utilisés aux Etats qui en émettent plus, ce qui permet de réduire les émissions là où les coûts sont les plus faibles. Les autres instruments proposés sont le mécanisme de développement propre et la mise en œuvre conjointe. Ils permettent aux pays d'investir dans des projets réduisant les émissions à l'étranger et de compter ces réductions dans leurs résultats. Ces réalisations peuvent se faire dans d'autres pays industrialisés (pour la mise en œuvre conjointe) ou dans des pays en développement (pour le développement propre)<sup>31</sup>. Remarquons que le protocole ne concerne que les pays industrialisés signataires, ce qui exclut donc les pays en développement.

Le protocole de Kyoto est finalement entré en vigueur en 2005 suite à la ratification de la Russie, et est donc devenu contraignant. Mais la route n'a pas été aisée. D'abord, il a été très difficile de trouver un consensus sur sa mise en œuvre et les instruments qui l'accompagnent. Ensuite et surtout, les Etats-Unis, alors premiers émetteurs de gaz à effet de serre<sup>32</sup>, se sont retirés du projet en 2001. Le protocole a failli être abandonné, mais a finalement survécu grâce à l'engagement de l'UE. Seulement, il ne concerne pas les Etats-Unis, ni d'ailleurs l'Australie, ce qui réduit considérablement sa portée et son efficacité<sup>33</sup>.

Un régime international dans le domaine du changement climatique s'est donc progressivement construit et est aujourd'hui bien affirmé. Malgré la difficulté d'atteindre des consensus, il permet aux Etats de lutter de manière plus cohérente contre le phénomène transnational qu'est le changement climatique. Même si la majorité des actions se prennent à des niveaux nationaux ou régionaux, la CCNUCC représente un cadre commun précieux, mais aussi une forte incitation envers les Etats, les régions ou la société civile à combattre à leur niveau le changement climatique.

#### *b. Objectifs, réussites, échecs et difficultés*

La lutte contre le changement climatique au niveau international poursuit des objectifs plus ou moins précis et formulés. Nous avons vu que selon la CCNUCC, il s'agit de réduire le niveau des émissions à un niveau acceptable, en général situé autour des valeurs de 1990. L'objectif est plus haut et obligatoire pour les pays ayant ratifié le protocole de Kyoto, puisqu'ils doivent en moyenne atteindre 5% des émissions en moins que leur niveau de 1990. Cette valeur varie toutefois selon les Etats, certains allant plus loin, comme les membres de l'UE (8%), le Japon ou le Canada (5-6%), alors que le niveau à atteindre est moins élevé pour d'autres (0% pour la Russie ou l'Ukraine)<sup>34</sup>. Mais au-delà de ces objectifs chiffrés sur les émissions, le but plus général du régime international mis en place est de contenir le changement climatique et de s'y adapter. D'autres visées, moins précises et explicites, peuvent donc être dégagées : favoriser la prise de conscience des gouvernements et des populations, encourager les initiatives nationales, inciter à l'action à tous les niveaux de la société, etc.

Où en est-on dans la réalisation de ces objectifs ? Sur certains aspects, la lutte contre le changement climatique est une réussite. Pour commencer, il y a eu une véritable prise de conscience qui s'est réalisée, et la situation a ainsi bien évolué depuis les années 1980. Si la première Conférence sur le

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Cette place est aujourd'hui occupée par la Chine.

<sup>33</sup> Paul HARRIS, *Europe and global climate change, op. cit.*

<sup>34</sup> ONU, *Protocole de Kyoto*, 1998, sur <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpfrench.pdf> (Annexe B), Johan ALBRECHT et Bas ARTS, « Climate policy convergence in Europe: an assessment based on national communications to the UNFCCC », *Journal of European Public Policy*, octobre 2005.

climat de 1979 n'intéressait que quelques scientifiques, l'actualité liée au réchauffement climatique est aujourd'hui très médiatisée et attire l'attention du plus grand nombre. La population et les politiques étant plus conscients du problème, il devient plus aisé d'agir pour tenter de le résoudre. Le réchauffement climatique est aussi devenu un sujet de réflexion, comme en témoigne le nombre important d'ouvrages, d'articles ou de rapports sur le sujet. Même si cette prise de conscience n'est probablement pas encore très développée dans certaines parties du monde, en particulier dans les pays plus pauvres, elle représente un progrès important sur la voie d'une amélioration de la situation climatique. Deuxièmement, de nombreux projets et actions ont vu le jour. Ainsi, la CCNUCC a été signée par presque tous les pays et le Protocole de Kyoto est finalement entré en vigueur, ce qui signifie que les Etats sont prêts à collaborer contre le réchauffement climatique (en tout cas sur le papier). Parallèlement à ces grands accords, des initiatives ont fleuri à tous les niveaux : Etats, régions, populations ont modifié leurs habitudes et inventé de nouveaux instruments pour lutter contre le changement climatique. S'il est encore difficile d'évaluer l'efficacité de la plupart de ces actions et que beaucoup en sont à leurs balbutiements, il est certain qu'elles contribuent à juguler le réchauffement. Ainsi, les émissions de gaz à effet de serre ont par exemple diminué dans l'Europe des 27 entre 1990 et 2005 (de 11.9 tonnes d'équivalent CO à 10.5)<sup>35</sup> selon la Commission Européenne. Si toutes les mesures discutées sont mises en place, on pourrait même s'attendre selon les prévisions les plus optimistes à une réduction de plus de 11% en 2010 par rapport au niveau de 1990. Avec les mesures existantes, celle-ci ne devrait être que de 4%, mais même si ce chiffre est en dessous des cibles de Kyoto, il représente un progrès non négligeable<sup>36</sup>.

Malgré ces succès, de nombreux documents soulignent avec raison l'ampleur des progrès qu'il reste à faire. En effet, la lutte contre le réchauffement connaît également de nombreuses difficultés et quelques échecs. Pour commencer et tout simplement, on peut remarquer que la terre continue de se réchauffer. Bien sur, il paraîtrait difficile d'inverser rapidement cette tendance en raison de l'inertie. Mais ce qui est plus inquiétant, c'est que « vu les politiques d'atténuation et les pratiques de développement durable déjà en place, les émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES) continueront d'augmenter au cours des prochaines décennies »<sup>37</sup>. Les mesures prises actuellement jouent donc un rôle positif mais sont insuffisantes pour arriver à inverser la tendance, et les actions actuelles de l'homme continuent à contribuer à l'augmentation des températures. D'autre part, si certaines statistiques avancent des chiffres optimistes pour les émissions de GES, d'autres pointent les aspects moins admirables. Par exemple, selon le WWF, les émissions auraient augmenté de 12% en Italie entre 1990 et 2005, de 16% aux Etats-Unis, et même de plus de 27% en Russie et au Canada<sup>38</sup>. De plus, nous avons vu qu'avec les mesures existantes, l'UE diminue ses émissions de GES, mais d'une manière insuffisante par rapport aux objectifs de Kyoto. On peut se demander si les cibles fixées par le Protocole seront bien atteintes par les pays signataires, et le doute est pour l'instant permis. Dans le cas contraire, cela représenterait un revers flagrant pour la lutte contre le réchauffement. S'il est encore possible d'espérer que les buts de Kyoto soient atteints, le retrait des Etats-Unis du protocole de Kyoto représente par contre un échec indéniable. Ce pays étant un des plus grands émetteurs de GES du monde, sa décision de ne pas appliquer le Protocole affaiblit considérablement les attentes que l'on peut avoir quant à l'efficacité de ce traité. On peut souligner que les Etats-Unis montrent toutefois quelques signes en faveur d'un engagement contre le changement climatique, en acceptant par exemple lors du sommet du G8 de Toyako en juillet 2008 de « considérer, en vue de l'adopter avec leurs partenaires engagés dans le processus de négociation de l'ONU, une réduction de moitié de leurs émissions de GES d'ici à 2050 »<sup>39</sup>, mais cela reste des avancées très timides<sup>40</sup>. Dans l'avenir, on peut s'attendre à ce que les Etats-Unis participent pleinement à la lutte contre le réchauffement, les deux candidats à la présidence se montrant

---

<sup>35</sup> Commission Européenne, *Combattre le changement climatique, l'Union Européenne ouvre la voie*, op. cit., p. 9.

<sup>36</sup> Commission Européenne, *Climate change and the EU response*, op. cit.

<sup>37</sup> GIEC, *Changements climatiques 2007, rapport de synthèse*, op. cit., p. 44.

<sup>38</sup> « Les pays du G8 épinglés sur leur politique de lutte contre le réchauffement climatique », *Le Monde*, 5 juin 2007.

<sup>39</sup> Richard WERLY, « Divisés sur le climat, les huit pays les plus riches accouchent d'objectifs contestés », *Le Temps*, 9 juillet 2008.

<sup>40</sup> Pierre VEYA, « Petit pas vers le grand deal », *Le Temps*, 9 juillet 2008.

plus favorables à cela que Georges W. Bush<sup>41</sup>. Mais pour l'instant, il est certain que le retrait américain du protocole de Kyoto représente un échec important.

La lutte contre le réchauffement rencontre donc de nombreuses difficultés pour atteindre les objectifs fixés. Plusieurs éléments peuvent expliquer ces problèmes et échecs. Pour commencer, il est (comme souvent) difficile de trouver un consensus au niveau international, ce qui explique la lenteur et la portée peut-être insuffisante du régime mis en place. De plus, la motivation n'est pas toujours présente au sein des décideurs : le réchauffement climatique ne pose pas encore de problèmes très importants partout, et le monde politique a tendance à privilégier le court terme sur le long terme. Or prendre des mesures pour éviter les problèmes futurs causés par le réchauffement implique souvent des sacrifices dans le présent. L'ampleur de la tâche et la difficulté de mettre en place tout un système pour lutter contre un problème récent contribue également à freiner le combat contre le réchauffement. Mais surtout, la nécessité de lutter contre le changement climatique ne fait pas l'unanimité. Au-delà des acteurs qui refusent de croire en sa réalité ou en ses dangers, il existe de nombreuses personnes qui ont tout intérêt à ce que le réchauffement ne soit pas combattu : constructeurs automobiles, secteur du pétrole, et plus généralement la plupart des industries. Défendus par de puissants lobbies, ils cherchent à convaincre les Etats et les décideurs de ne pas agir afin de préserver leurs intérêts. Les dirigeants sont souvent sensibles à leurs raisonnements car ce sont des acteurs centraux dans l'économie. Ils disposent d'arguments puissants (mais parfois trompeurs) qu'ils utilisent sans scrupules, comme la menace de perte d'emploi pour le pays ou de délocalisation. Face à ce type de raisonnements, les lobbies écologistes n'ont pas toujours beaucoup de poids. Ainsi, la Commission Européenne a par exemple réduit les restrictions imposées par une nouvelle loi sur les émissions de GES des véhicules neufs qui sera votée en automne sous la pression des constructeurs automobiles allemands<sup>42</sup>. C'est également et probablement à cause de ses liens avec l'industrie pétrolière que Georges W. Bush a retiré son pays du protocole de Kyoto, et a nommé des gens proches de ce milieu pour élaborer la politique climatique américaine (!)<sup>43</sup>. Ces opposants représentent donc un frein important pour évoluer vers une société protégeant mieux son environnement, que ce soit de par leur action directe au sein des sphères politiques ou plus généralement en instillant le trouble sur la réalité du réchauffement et la nécessité d'agir.

La lutte contre le changement climatique au niveau international, partie de rien, s'est donc peu à peu construite. Malgré les difficultés et l'immense travail qui reste à faire, elle a rencontré de nombreux succès, le premier étant de faire reconnaître le réchauffement comme un problème. Elle va assurément continuer à se développer et à évoluer, pour répondre aux problèmes actuels mais aussi aux enjeux du futur. Regardons quelques-unes des problématiques qui se posent pour l'avenir.

### *c. Les enjeux pour le futur*

L'enjeu principal pour les prochaines années consiste bien sûr à limiter le réchauffement et ses conséquences, que ce soit par l'adaptation ou par l'atténuation de ses effets. Pour cela, il s'agit d'abord d'approfondir et d'améliorer les mesures actuelles, et ensuite de s'ajuster aux changements et aux nouveautés.

Un premier aspect essentiel qu'il serait intéressant d'améliorer concerne les mentalités. La population et les dirigeants doivent être rendus encore plus attentifs à ce phénomène ainsi qu'aux possibilités d'agir afin que la lutte contre le réchauffement puisse progresser. Il paraît également important que les partisans de l'environnement arrivent à lutter contre les idées fausses qui circulent sur le changement climatique (et en particulier celles qui le réfutent), en se basant sur les dernières conclusions des scientifiques. Concernant les mesures plus concrètes, il s'agit évidemment de continuer les recherches afin de créer de nouveaux instruments tout en améliorant les mesures existantes. En effet, la lutte

---

<sup>41</sup> Sharon BEGLEY, « Réchauffement : comment travaille le lobby des sceptiques », *Newsweek*, *op. cit.*

<sup>42</sup> Anna ALTER et Anne-Sophie MICHAT, « Ces lobbys qui menacent la planète », *Marianne*, numéro 587, juillet 2008.

<sup>43</sup> Sharon BEGLEY, « Réchauffement : comment travaille le lobby des sceptiques », *Newsweek*, *op. cit.*



contre le réchauffement étant encore récente, les possibilités nouvelles sont nombreuses et les mesures existantes n'ont souvent pas encore fait leurs preuves. Un des défis pour le futur consiste ainsi à innover, mais aussi à conserver un œil critique pour réajuster les actions mises en place. L'UE par exemple a su suivre cette optique et a modifié son système de récolte d'informations après qu'il ait été jugé comme « générant un nombre excessif d'informations sur des sujets qui n'en ont pas besoin, et ne parvenant pas à offrir des informations pertinentes sur d'autres sujets où il y a un besoin urgent d'une information mieux ciblée »<sup>44</sup>. D'autre part, un des enjeux clé des prochaines années concerne la réussite du protocole de Kyoto. Il s'agit pour les pays industrialisés d'intensifier leurs efforts afin d'attendre les buts fixés d'ici à 2012, afin de réduire leur impact sur l'environnement, mais surtout pour le symbole. En effet, la réussite de ce premier accord international de grande ampleur et contraignant ouvrira probablement la voie à d'autres réalisations dans ce sens. Au contraire, son échec serait un revers difficile à assumer pour le futur de la lutte internationale. Enfin, les progrès de l'avenir dépendront des actions des dirigeants, mais aussi des acteurs non institutionnels. Il est central d'inciter ces acteurs à entreprendre des projets, que ce soit en fournissant de l'information, des incitations monétaires, des lois ou des traités contraignants. Plus généralement, il semble important que l'environnement ne soit plus considéré comme un domaine à part, mais que les préoccupations qui le concerne soient systématiquement prises en compte et incluses par les institutions et la société lorsque l'on traite d'autres domaines, comme le commerce, la santé, l'éducation ou encore la finance<sup>45</sup>. La participation d'acteurs divers et le dialogue, en particulier avec les entreprises ou les catégories particulièrement exposées aux conséquences ou réformes nécessaires (agriculture, pêche...), semblent également être un défi important pour l'avenir. Cela permettra à la fois de profiter de l'expérience du terrain et d'éviter de trop fortes oppositions à des mesures parfois difficilement acceptables<sup>46</sup>.

La lutte contre le réchauffement devra également faire face à de nouvelles réalités, s'y adapter et proposer de nouvelles réponses. Pour commencer, un enjeu proche concerne l'après-Kyoto. En effet, le protocole arrivera à échéance en 2012, et un des défis pour la communauté internationale est de définir le futur de la lutte contre le réchauffement<sup>47</sup>. En décembre 2007, 190 pays ont convenu de définir un nouveau traité prenant la relève de Kyoto d'ici à 2009, et plusieurs rencontres ont déjà eu lieu, comme en août 2008 au Ghana. Il semblerait donc que la voie d'un traité multilatéral imposant des réductions d'émissions va être poursuivie, mais la forme qu'il prendra n'est pas encore très claire et un compromis est difficile à trouver<sup>48</sup>. Un autre enjeu pour le futur concerne les énergies. En effet, les énergies non renouvelables et en particulier les combustibles fossiles sont la principale source d'émissions de GES, responsables du réchauffement<sup>49</sup>. Les prochaines années pourraient être particulièrement décisives pour amorcer une transition vers un usage beaucoup plus important des énergies renouvelables. En effet, de nombreux plans sur l'énergie vont arriver à leur terme dans les pays de l'OCDE, et la définition des nouvelles directions serait l'occasion d'intégrer plus fortement des énergies moins dommageables pour l'environnement. De plus, la montée du prix du pétrole cette année peut représenter une opportunité pour encourager l'usage d'énergies renouvelables. En effet, celles-ci deviennent comparativement moins coûteuses à mesure que le prix du pétrole augmente<sup>50</sup>. Pour terminer, un dernier enjeu non négligeable pour les pays est de se préparer et de gérer le mieux possible les problèmes et les urgences qui vont apparaître en raison du changement climatique. Certaines conséquences sont déjà apparues, comme

---

<sup>44</sup> Traduction de European Environment Agency (EEA), *Reporting on environmental measures : are we being effective ?*, 2001, p. 6.

<sup>45</sup> A.H. ZAKRI, « F.oreword », in *Emerging forces in environmental governance*, Tokyo, United Nations University Press, 2004.

<sup>46</sup> Commission Européenne, *Livre vert, adaptation au changement climatique en Europe : les possibilités d'actions de l'Union Européenne*, op. cit.

<sup>47</sup> William NORDHAUS, « After Kyoto : Alternative mechanisms to control global warming », *American Economic review*, vol. 96, no 2, 2006.

<sup>48</sup> Gregory BLANCHIER (Reuters), « Nouvelle conférence sur le climat pour définir l'après-Kyoto », *Le point*, 21 août 2008, sur <http://www.lepoint.fr/actualites/nouvelle-conference-sur-le-climat-pour-definir-l-apres-kyoto/1037/0/268034>.

<sup>49</sup> GIEC, *Changements climatiques 2007, rapport de synthèse*, op. cit., p. 36.

<sup>50</sup> Pour une explication de la théorie économique plus complète, voir par exemple Beat BURGEMEIER, *Economie du développement durable*, Bruxelles, De Boeck&Larcier, 2005.

l'augmentation de phénomènes climatiques extrêmes, mais d'autres effets inattendus auxquels il faudra faire face vont probablement se manifester.

### 3. L'Union Européenne dans la lutte internationale

Nous avons vu que la lutte contre le réchauffement climatique a été engagée au niveau international, ce qui fait sens en raison du caractère transnational de ce phénomène. Mais pour prendre corps et être efficace, ce combat s'appuie sur des acteurs comme les Etats et les régions. L'Union Européenne est particulièrement active dans ce domaine et elle est même devenue un des piliers de l'action au niveau international. Nous allons regarder ici comment l'UE contribue à la lutte internationale contre le réchauffement, puis nous nous demanderons si elle peut être considérée comme un leader dans ce domaine. Soulignons que l'UE mène également une politique propre ambitieuse (d'ailleurs développée à partir du cadre international), qui est laissée de côté ici mais fera l'objet d'une étude détaillée dans la prochaine partie.

Il faut encore remarquer que nous utiliserons le terme d'Union Européenne par souci de cohérence avec le reste du travail, mais cette organisation est en fait présente sur la scène internationale soit à travers la Communauté Européenne (CE), soit à travers ses Etats membres qui collaborent au nom de leur statut de membres de l'UE. En effet, l'UE en tant que telle n'a actuellement pas la personnalité juridique. Remarquons que la CE a la possibilité de participer aux accords environnementaux multilatéraux en raison de son statut d'Organisation d'intégration économique régionale, mais son champ d'action est plus restreint que celui d'un Etat, en particulier dans le cadre de l'ONU où elle n'a qu'un statut d'observateur<sup>51</sup>.

#### a. La participation européenne

En tant qu'entité qui se montre depuis longtemps soucieuse de la protection de l'environnement tout en étant génératrice d'environ 15% des émissions mondiales de GES, on peut s'attendre à ce que l'UE participe à la lutte contre le changement climatique sur le plan international. En effet, la CE et tous les Etats membres ont signé et ratifié rapidement à la fois la CCNUCC et le protocole de Kyoto<sup>52</sup>.

Mais l'UE ne s'est pas bornée à participer à ces traités, elle a également pris des engagements particulièrement importants pour lutter contre le réchauffement. Pour commencer, elle s'est fixé un objectif plus élevé dans le cadre du protocole de Kyoto (une réduction de 8% par rapport au niveau de 1990 pour l'Europe des 15 dans son ensemble, et des cibles individuelles autour des 8% pour les nouveaux Etats-membres, contre en moyenne 5%), et défend en général une position plus ferme que d'autres pays dans les négociations internationales<sup>53</sup>. Ensuite, elle a lancé de nombreuses mesures au niveau interne pour assurer cet engagement, comme le Programme européen sur le changement climatique ou le Programme d'action pour l'environnement<sup>54</sup>. Et surtout, l'UE considère le changement climatique comme un point important dans son action extérieure<sup>55</sup> et ne se limite donc pas à montrer l'exemple, mais joue un rôle central pour faire progresser la lutte contre le réchauffement. Si elle a développé progressivement une politique climatique ambitieuse<sup>56</sup>, le retrait des Etats-Unis du Protocole de Kyoto lui a donné l'occasion d'agir de manière décisive en faveur du régime international sur le réchauffement climatique. En effet, nous avons vu que le retrait des USA en 2001 a rendu difficile l'obtention de la ratification de 55% des pays signataires responsables de 55% des GES, nécessaire pour l'entrée en vigueur du Protocole. A ce moment, l'UE s'est profilée comme le seul acteur ayant le

---

<sup>51</sup> Ioana CREITARU, *How keen of being green?*, *op. cit.*, p. 73.

<sup>52</sup> Chypre et Malte ne font pas partie des pays concernés par l'Annexe 1.

<sup>53</sup> Paul HARRIS, « Europe and the politics and foreign policy of global climate change », in *Europe and global climate change*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar, 2007.

<sup>54</sup> Commission Européenne, *Le point sur le changement climatique*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés Européennes, 2002.

<sup>55</sup> Commission Européenne, *Livre vert, adaptation au changement climatique en Europe : les possibilités d'actions de l'Union Européenne*, *op. cit.*

<sup>56</sup> Jon HOVI, Tora SKODVIN, Steinar ANDRESEN, « The persistence of the Kyoto Protocol: Why other Annex I countries move on without the United States », *Global environmental politics*, Vol. 3, 2003.

potentiel et la volonté de passer outre le retrait américain pour relancer le Protocole de Kyoto.<sup>57</sup> Grâce à son engagement et aux négociations qu'elle a mené avec des pays comme la Russie et le Canada, le nombre nécessaire de ratifications a été atteint et le Protocole de Kyoto est entré en vigueur en 2005. Ce succès est donc dû en grande partie à l'UE et a contribué à construire une image d'entité très engagée contre le réchauffement. C'est d'ailleurs aujourd'hui un objectif explicite pour l'Europe que de jouer le rôle de « chef de file »<sup>58</sup> dans ce domaine, et certaines actions reflètent cette volonté. Actuellement, elle est par exemple en première ligne pour défendre la mise en place d'un accord portant sur la période après-Kyoto. L'UE a fait des propositions concernant son contenu, comme de limiter l'augmentation de la température à 2°C en dessus de celle constatée dans l'ère préindustrielle, encourage les discussions en vue d'un consensus et appelle à l'ouverture de négociations concrètes et formelles<sup>59</sup>.

L'UE montre donc un fort engagement international dans la lutte contre le réchauffement, où elle agit non seulement comme un participant, mais aussi comme un pilier et même parfois un moteur. Est-elle pour autant devenue le leader sur la scène internationale ? C'est une question à laquelle nous allons nous intéresser maintenant et qui va nous permettre de soulever les points forts et faibles de l'action européenne au niveau international.

#### *b. Evaluation de l'action européenne au niveau international : une Europe leader ?*

De nombreux chercheurs se sont demandé si, au-delà de son engagement incontestable, on pouvait qualifier l'Union Européenne de leader mondial dans la politique climatique. Plusieurs méthodes et grilles ont été proposées en sciences politiques pour tenter de trancher cette question<sup>60</sup>. Nous n'allons pas mener ici une nouvelle évaluation détaillée afin de voir si oui ou non l'UE mérite le titre de leader, mais nous allons nous intéresser aux principaux arguments qui ressortent de ce débat. En effet, leur étude permet de mettre en avant les succès et les points forts ainsi que les échecs et les difficultés rencontrées par l'UE dans son rôle d'acteur international dans la lutte contre le réchauffement.

L'UE dispose de nombreux atouts qui lui ont permis de rencontrer du succès dans son action et de s'affirmer comme une puissance importante sur la scène internationale, méritant de pouvoir être considérée comme un leader. Pour commencer, nous avons vu qu'elle s'est montrée très engagée dans la lutte, signant rapidement les accords et mettant en place au niveau interne un système très ambitieux<sup>61</sup>. Par son attitude, elle a montré l'exemple et est devenue « une inspiration pour ses partenaires mondiaux »<sup>62</sup>, influençant donc d'autres pays. De plus, elle dispose de la capacité de s'imposer mondialement puisque l'UE est une région dont l'importance et la puissance sont reconnues sur la scène internationale. Son expérience en tant qu'entité rassemblant plusieurs nations autour de projets communs est également un atout pour être crédible dans le rôle de leader contre le changement climatique, enjeu supranational par excellence. L'UE a aussi la volonté de s'investir dans ce domaine, à l'inverse des Etats-Unis : elle considère le réchauffement comme un enjeu au cœur de ses préoccupations, pour lequel elle est prête à mobiliser des efforts importants<sup>63</sup>. Enfin, l'UE a concrètement réussi à s'imposer comme une voix forte dans ce domaine, en particulier en menant à bien les négociations qui ont permis la survie et l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto après le retrait des USA. Pour toutes ces raisons, elle est devenue un acteur international important et reconnu

---

<sup>57</sup> Laure GABUS, *L'Union Européenne, nouvel acteur sur la scène internationale : Quel impact pour les relations transatlantiques ?*, travail de séminaire à l'PHEID, 2008.

<sup>58</sup> Commission Européenne, *Livre vert, adaptation au changement climatique en Europe : les possibilités d'actions de l'Union Européenne*, *op. cit.*, p. 27.

<sup>59</sup> Commission Européenne, *Climate change and the EU response*, *op. cit.*

<sup>60</sup> Voir par exemple les recherches de Gupta et Grubb, Vogler ou Zito.

<sup>61</sup> Voir la partie 2 chapitre 1 pour les détails.

<sup>62</sup> Traduction de Stavros DIRVAS, *Why a global response needs European leadership* (speech 07/08), 11 janvier 2007, sur <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/8&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

<sup>63</sup> Voir par exemple DIMAS (*ibid.*) ou Commission Européenne, *Livre vert, adaptation au changement climatique en Europe : les possibilités d'actions de l'Union Européenne*, *op. cit.*

dans le domaine du changement climatique, autant par les différents pays que par les médias ou les ONG. Les autres puissances disposant du pouvoir nécessaire pour rivaliser avec l'Europe ne montrant que peu d'intérêt à la question, l'existence d'un certain leadership européen qui « reste largement sans égal »<sup>64</sup> est reconnu par la plupart des auteurs.

Mais certains arguments pointent également plusieurs défauts et faiblesses, qui minimisent le pouvoir de meneur dont dispose l'UE. Si elle a l'ambition de se positionner comme telle, l'UE souffre d'abord des controverses qui se développent en son sein, empêchant souvent l'atteinte rapide de consensus et entraînant un manque de cohérence. Cela a tendance à affaiblir ses actions, à ternir son image déterminée et à amoindrir sa capacité de négocier avec d'autres acteurs<sup>65</sup>. Ce manque d'unité et de cohérence s'explique évidemment par sa structure interne complexe qui comprend plusieurs niveaux de décision et dans laquelle des Etats membres plus ou moins réticents aux questions environnementales jouent un rôle central. Dans les faits, le leadership européen a également montré ses limites. Il est vrai que les engagements de l'UE sont ambitieux et représentent un exemple pour d'autres pays. Cependant, leur réalisation est peut-être moins exemplaire, car même si l'UE a pris de nombreuses mesures pour lutter contre le réchauffement, les efforts actuels ne seront pas forcément suffisants pour atteindre les buts fixés par Kyoto<sup>66</sup>. De plus, le succès des négociations menées autour du protocole de Kyoto ne doit pas faire oublier que l'Europe n'a pas réussi à y ramener les Etats-Unis, ce à quoi on pouvait s'attendre mais qui montre tout de même les limites de son pouvoir de persuasion. Pour terminer, on peut encore se demander dans quelle mesure le leadership de l'UE se serait imposé dans un contexte différent. En effet, le retrait américain de Kyoto a procuré à l'Europe une « fenêtre d'opportunité » pour réaliser ses ambitions, et il semble clair pour certains auteurs que l'UE a pu profiter du vide laissé pour s'imposer plus facilement : « l'UE a eu un rôle de leader plus prononcé après le retrait des Etats-Unis qu'elle ne l'avait auparavant »<sup>67</sup>.

L'UE a donc quelques faiblesses et ne fait pas figure de dirigeant parfait et incontesté dans la lutte internationale contre le réchauffement. Pour reprendre les mots de Paul G. Harris, qui évalue à mon avis d'une manière très juste la position européenne, « l'Europe est maintenant le leader sur le chemin de la lutte contre le changement climatique. C'est un leader lent et hésitant, avec plusieurs Etats membres se laissant traîner derrière, mais c'est néanmoins un leader »<sup>68</sup>. L'Europe a su se servir de ses nombreux atouts et profiter d'un contexte favorable à l'avènement d'un pouvoir autre que les USA pour se positionner en tête de la lutte contre le changement climatique. Il semble donc aujourd'hui pertinent, et la plupart des auteurs le reconnaissent, de la qualifier de leader dans ce combat international contre le réchauffement. C'est une position que l'UE a tout intérêt à conserver, car elle lui permet à la fois de renforcer sa cohésion interne et de se montrer au monde comme un acteur fort et uni<sup>69</sup>. Ce dernier aspect est d'autant plus important que l'Europe peine à s'imposer comme un acteur international crédible dans plusieurs domaines, en particulier dans les affaires étrangères ou lors de conflits militaires<sup>70</sup>. Le réchauffement climatique et l'environnement peuvent représenter une bonne occasion de « renforcer le leadership [européen] dans le contexte international en montrant de la détermination dans l'action »<sup>71</sup>. Pour conserver sa place de meneur et les intérêts qui l'accompagnent, l'UE risque toutefois de devoir faire des efforts dans l'avenir. Il est en particulier très important pour sa

---

<sup>64</sup> Traduction de Sebastian OBERTHUR, « The European Union in international climate policy: the prospect for leadership », *Intereconomics*, mars-avril 2007.

<sup>65</sup> Jon HOVI, Tora SKODVIN, Steinar ANDRESEN, « The persistence of the Kyoto Protocol: Why other Annex I countries move on without the United States », *Global environmental politics*, *op. cit.*

<sup>66</sup> Ioana CREITARU, *How keen of being green?*, *op. cit.*

<sup>67</sup> Traduction de Jon HOVI, Tora SKODVIN, Steinar ANDRESEN, « The persistence of the Kyoto Protocol: Why other Annex I countries move on without the United States », *Global environmental politics*, *op. cit.*

<sup>68</sup> Traduction de Paul G. HARRIS., « Explaining European responses to global climate change : power, interests and ideas in domestic and international politics », in Paul G. HARRIS (ed.), *Europe and global climate change*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar, 2007, p. 406.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> La crise en Yougoslavie dans les années 1990, dans laquelle l'Europe s'est effacée vis-à-vis des USA et de l'OTAN est par exemple une très bonne illustration de ce manque de poids dans les relations internationales.

<sup>71</sup> Traduction de Stavros DIVRAS, *Why a global response needs European leadership* *op. cit.*

crédibilité qu'elle atteigne les objectifs de Kyoto. Dans le cas contraire, sa position d'exemple et de moteur international de la lutte risque bien d'être remise en cause. De plus, le changement de présidence aux Etats-Unis va probablement mettre au pouvoir une administration beaucoup plus préoccupée par le changement climatique<sup>72</sup>. Si cette puissance mondiale, qui peut s'appuyer sur la présence de nombreuses ONG et sur une histoire ancienne d'intérêt pour le climat revient sur le devant de la scène, l'UE sera-t-elle capable de conserver son rôle de leader ? L'avenir nous le dira, mais rien ne semble aujourd'hui joué<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Pierre VEYA, « Climat : ce qu'il faut attendre de Barack Obama ou de John McCain », *Le Temps*, 29 août 2008.

<sup>73</sup> Laure GABUS, *L'Union Européenne, nouvel acteur sur la scène internationale : Quel impact pour les relations transatlantiques ?*, *op. cit.*

## 4. Les différents acteurs au niveau européen

Les précédents chapitres nous ont permis de dresser un bref portrait de la lutte menée contre le réchauffement au niveau international et d'apercevoir rapidement quelques acteurs qui y participent, comme l'Union Européenne. Dans cette section, nous allons nous intéresser plus en détail aux différents participants qui agissent en Europe (UE), région sur laquelle ce travail se concentrera à partir de maintenant.

Ce chapitre nous permettra dans un premier temps de saisir ce qui se cache derrière le terme d'Union Européenne dans le cadre de l'action contre le changement climatique, et de s'intéresser au rôle qu'y jouent les Etats membres. En effet, nous avons jusqu'à présent considéré l'Union Européenne comme une « boîte noire », sans regarder plus en détail les fonctionnements complexes qui se dissimulent derrière les actions et les positions de cette institution. Ce sera ensuite l'occasion de présenter brièvement les autres participants (et parfois opposants) à la lutte contre le réchauffement, puisque l'UE en tant qu'institution n'est bien sûr pas la seule à agir dans ce domaine en Europe. Ce chapitre est ainsi l'occasion de mettre en avant l'existence et l'importance de nombreux intervenants, alors que les prochains chapitres de cette recherche se concentreront uniquement sur l'UE et les ONG.

### a. Les institutions européennes

Les institutions de l'Union Européenne (que nous appellerons ici simplement Union Européenne) font bien sûr partie des principaux acteurs de la lutte contre le réchauffement climatique en Europe. Nous avons déjà vu que l'UE montre un intérêt particulier pour cette problématique et qu'elle est un ardent défenseur de la protection du climat. Elle dispose de pouvoirs importants pour réaliser ses desseins dans ce domaine, dont le principal est la capacité de créer des lois qui s'appliqueront ensuite dans tous les Etats membres. C'est principalement par ce canal que l'UE agit en faveur du climat : « la législation environnementale est [...] un pilier important de l'approche adoptée par la Communauté pour réaliser ses objectifs environnementaux »<sup>74</sup>. Cette compétence lui est octroyée par les articles 174 et suivants du *Traité instituant la Communauté Européenne* (TCE)<sup>75</sup>, qui donnent des pouvoirs législatifs à l'UE concernant la protection de l'environnement, ce qui comprend entre autre le changement climatique. Il faut par contre noter que la CE ne doit que *contribuer* à cela, ce qui signifie qu'elle partage ses compétences avec les Etats-membres. En fait et selon le principe de subsidiarité (article 5 du TCE), elle n'est censée intervenir que « si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire ». Cela n'empêche nullement l'UE d'agir contre le réchauffement, mais ses compétences sont tout de même limitées, et le principe de subsidiarité a d'ailleurs déjà été invoqué pour empêcher un transfert de pouvoirs plus importants au niveau européen dans le domaine du changement climatique<sup>76</sup>.

L'UE a donc une capacité d'action certaine dans le domaine du réchauffement dont le plus grand intérêt est de produire des lois au niveau interne. Nous avons vu qu'elle peut aussi participer (à travers ses Etats membres ou en tant que CE) aux accords internationaux<sup>77</sup>. Dans la pratique, comment cela fonctionne-t-il ? Comme pour tous les domaines dans lesquels l'UE a des compétences, différentes institutions interviennent dans le processus législatif. Les plus importantes sont la Commission, le Conseil et le Parlement, dont nous allons voir le rôle dans le domaine du changement climatique. Mais

---

<sup>74</sup> Commission Européenne, *Environnement 2010 : notre avenir, notre choix, sixième programme d'action communautaire pour l'environnement*, 2001, p. 14.

<sup>75</sup> Version consolidée du Traité instituant la Communauté Européenne, 1959, mis à jour, sur [http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/12002E/htm/C\\_2002325FR.003301.html](http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325FR.003301.html).

<sup>76</sup> Ian MANNERS, *Substance and Symbolism : an anatomy of cooperation in the new Europe*, Aldershot, Ashgate, 2000, cité par Nuno LACASTA, Suraie DESSAI, Eva KRACHT, and Katharine VINCENT, « Articulating a consensus: the EU's position on climate change », in Paul G. HARRIS (ed.), *Europe and global climate change, op. cit.*, p. 213.

<sup>77</sup> Voir le chapitre 1.3.

il faut savoir que d'autres acteurs participent également, comme le Comité Economique et social Européen, ou plus indirectement les acteurs contribuant à former l'opinion des décideurs.

La Commission pour commencer, représentante de l'intérêt général européen, joue un rôle central en faveur de la lutte contre le réchauffement climatique. D'une part, sa fonction au sein de l'UE est importante, puisqu'elle consiste à proposer les lois, à exécuter les décisions adoptées par le Conseil et à veiller au bon comportement des acteurs<sup>78</sup>. C'est donc elle qui peut engager le processus menant à la création de nouvelles normes pour protéger le climat. Elle s'occupe également de procurer un cadre pour assurer l'exécution des décisions, par exemple en proposant une structure auprès de laquelle le niveau des émissions nationales de GES doivent être reportées et peuvent être contrôlées<sup>79</sup>. D'autre part, sa Direction Générale (DG) environnement se montre particulièrement enthousiaste et active pour la défense du climat, en tentant d'imposer ses vues mais aussi en proposant de nombreuses publications ou des financements pour différents projets et organisations. Il faut remarquer que si la DG environnement soutien énergiquement la préservation du climat, ce n'est pas le cas de toute la Commission. La DG entreprise et industrie par exemple défend souvent des intérêts contraires. Mais quelques commissaires ne suffisant pas à bloquer le processus (les propositions de lois sont validées par la majorité simple de la Commission), c'est un organe qu'on peut considérer comme très favorable à la protection du climat.

Le Conseil, qui réunit des représentants de chaque Etat membre<sup>80</sup>, est souvent perçu comme l'organe le plus puissant de l'UE. Il dispose du pouvoir législatif en codécision avec le Parlement pour le domaine de l'environnement, et c'est donc un acteur clé pour l'adoption des réglementations touchant le réchauffement. Les décisions se prennent à la majorité qualifiée, sauf pour quelques aspects touchant à la fiscalité ou à l'énergie<sup>81</sup>, pour lesquels l'unanimité est requise. Il est donc bien plus difficile de légiférer pour protéger le climat lorsque de tels domaines sont concernés, d'autant plus que certains Etats se montrent carrément opposés à de telles normes. Le Conseil joue également un rôle central lors d'accords internationaux, puisqu'il participe aux négociations et surtout signe et ratifie les traités<sup>82</sup>. Des avis divergents sur le climat cohabitent au sein du Conseil. Si en général il se montre plutôt en faveur de la protection du climat, les représentants de certains Etats membres n'hésitent pas à défendre des convictions différentes.

Le Parlement pour terminer occupe une place importante pour l'adoption des lois relatives au changement climatique, puisque la codécision est appliquée dans le domaine de l'environnement : le Parlement comme le Conseil doivent approuver une norme pour qu'elle soit adoptée. Il est considéré comme un organe plutôt « vert », même si des forces opposées s'y affrontent<sup>83</sup>.

Ces trois institutions sont donc décisives pour permettre des progrès concernant le climat au niveau européen, puisqu'elles ont le pouvoir de créer des lois et de les faire appliquer. Mais l'UE participe également à la lutte contre le réchauffement par d'autres moyens non contraignants : en encourageant la recherche, en diffusant de l'information, en finançant des organismes comme l'Agence Européenne pour l'Environnement (AEE)<sup>84</sup>, en lançant des initiatives pour déterminer les meilleures mesures et actions possibles (comme le Programme européen sur le changement climatique par exemple) ou simplement en montrant l'exemple<sup>85</sup>.

---

<sup>78</sup> Philippe MOREAU DEFARGES, *Les institutions Européennes*, Paris, Dalloz, 2005.

<sup>79</sup> Commission Européenne, *Monitoring and reporting of Greenhouse gaz emissions under the EU ECTS*, 2008, sur [http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/mrg\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/mrg_en.htm).

<sup>80</sup> Généralement les ministres de l'environnement lorsque les questions concernent le réchauffement climatique.

<sup>81</sup> Voir l'article 175 al. 2 TCE pour la liste complète.

<sup>82</sup> Nuno LACASTA, Suraie DESSAI, Eva KRACHT, and Katharine VINCENT, « Articulating a consensus: the EU's position on climate change », in Paul G. HARRIS (ed.), *Europe and global climate change*, op. cit., p. 216.

<sup>83</sup> Robin PEDLER, « Clean air and car emissions : what industries and issue groups can and can't achieve », in *European Union lobbying*, New York, Palgrave, 2002.

<sup>84</sup> L'AEE fournit des informations indépendantes pour les décideurs et le public, voir <http://www.eea.europa.eu/>.

<sup>85</sup> Les prochains chapitres reviendront plus en détail sur les modalités et les types d'actions entreprises.



## b. Les Etats membres

L'Union Européenne en tant qu'institution apparaît volontiers dans la presse ou dans les communiqués comme le cœur de la lutte contre le réchauffement. Nous venons de voir que ceci est justifié dans le sens où elle en définit le cadre en offrant des lois, des mesures, des incitations, des contrôles ou encore des informations. Le rôle spécifique des Etats membres est par contre moins souvent mis en avant, alors qu'ils sont absolument indispensables pour le succès de la politique climatique européenne, ceci pour plusieurs raisons.

Pour commencer, ce sont les Etats membres qui sont chargés de la mise en œuvre des législations européennes concernant le réchauffement : comme pour tous les domaines et selon l'article 10 du TCE, « les Etats membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté ». C'est donc à travers les Etats membres que les mesures européennes peuvent prendre corps et déployer leurs effets. L'UE a par exemple décidé d'instaurer un système d'échange de quotas d'émissions pour les GES<sup>86</sup> et une directive a été approuvée par les institutions. Mais au-delà du cadre général fourni par l'UE, c'est ensuite « aux Etats membres de veiller »<sup>87</sup> à l'application de ce système dans leurs pays respectifs. De plus, les gouvernements nationaux ne sont pas de simples exécutants et ils disposent d'une certaine marge de manœuvre pour réaliser les décisions européennes. Le choix des moyens leur est en général laissé, et ils peuvent appliquer les législations avec plus ou moins de conviction suivant leur motivation et les moyens à leur disposition. Pour reprendre l'exemple du système d'échange de quotas d'émissions, des applications nationales variables ont conduit à des divergences importantes dans la transposition de la directive<sup>88</sup>.

Rendre les décisions de Bruxelles concrètes n'est pas la seule contribution des Etats membres à la lutte contre le réchauffement. Nous avons vu qu'en vertu du partage des compétences et de la subsidiarité, ils sont responsables de l'application du Traité et doivent donc agir à leur niveau pour la protection de l'environnement. Aujourd'hui, « la plupart des Etats ont adopté des programmes nationaux qui se concentrent sur la réduction des GES »<sup>89</sup>. Ils participent donc également et individuellement à la lutte contre le réchauffement en Europe en dehors des pressions de l'UE, et parfois dans le cadre des engagements internationaux qu'ils ont pu conclure.

Il ne faut pas non plus oublier que les Etats membres occupent une place importante au sein même de l'UE et de ses processus de décision : non seulement ils y sont représentés (principalement dans le Conseil), mais ce sont eux qui accordent les compétences à l'UE pour légiférer dans les différents domaines. Lorsque l'UE prend une décision, les Etats membres ont donc accepté sa compétence sur le sujet, et ont pleinement participé et influencé le processus législatif.

Pour terminer, on peut encore remarquer que l'Etat membre qui occupe la Présidence européenne peut profiter de son statut particulier pour se poser comme leader et influencer ou faire progresser les actions et positions de l'UE sur le changement climatique. La France par exemple a montré ces derniers temps un grand intérêt pour la question climatique et a mené diverses actions à son niveau, comme l'organisation et la mise en place du *Grenelle de l'environnement*<sup>90</sup> en 2007. Lors de son accès à la Présidence de l'UE, cet Etat a transposé cette volonté d'agir pour le climat au niveau européen, et

---

<sup>86</sup> Voir partie 2.1 pour les détails sur cette mesure.

<sup>87</sup> Directive 2002/87/CE du Parlement et du Conseil établissant un système d'échange de quotas d'émissions pour les gaz à effet de serre dans la Communauté, 2003, sur <http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:275:0032:0046:FR:PDF>

<sup>88</sup> Ioana CRETARU, *How keen of being green?*, op. cit., p. 53.

<sup>89</sup> European Environment Agency, *Europe's environment : The third assessment*, Copenhagen, EEA, 2003, p. 92.

<sup>90</sup> Site internet de la Grenelle de l'environnement : <http://www.legrenelle-environnement.fr/grenelle-environnement/>.

l'énergie investie par les représentants français a permis de faire avancer toute l'Europe sur cette question<sup>91</sup>.

Pour toutes ces raisons, les Etats sont donc des acteurs au cœur de la politique climatique européenne, représentant un soutien indispensable autant en amont pour la prise des décisions qu'en aval pour leur application.

Comme dans beaucoup de domaines dont traite l'UE, on observe des divergences d'opinions entre les Etats membres. Ils se montrent plus ou moins empressés d'appliquer les standards européens, d'agir au niveau national ou d'inciter l'UE à approfondir sa lutte. Suivant leur économie, leur sensibilité à l'environnement, leur niveau de pollution ou simplement les préférences de leurs gouvernements, ils sont plutôt des éléments dynamiques et entraînants, ou au contraire des freins pour la politique climatique européenne. L'Allemagne par exemple a toujours fait partie des pays leaders en Europe, alors que le Royaume-Uni a longtemps fait figure de « dirty man »<sup>92</sup> de l'Europe. Les positions évoluent toutefois, puisque ce pays a ensuite connu un revirement important sous Blair et est devenu un des Etats très engagés dans le combat contre le réchauffement<sup>93</sup>.

Ces luttes internes entre les partisans et les détracteurs d'une politique climatique ambitieuse sont une des raisons qui expliquent la difficulté de l'UE à progresser rapidement dans ce sens, les différences d'applications des mesures entre les différents pays ou encore l'état plus ou moins avancé des politiques nationales. Dans les institutions comme pour l'application des décisions, les Etats membres restent donc des acteurs capitaux dont le soutien est indispensable aux institutions européennes pour pouvoir lutter contre le réchauffement.

### *c. Les autres participants*

Les institutions européennes ainsi que les Etats membres, dans le cadre de l'UE ou indépendamment, sont au cœur des décisions prises sur le climat en Europe. Mais ce ne sont pas pour autant les seuls protagonistes dans la lutte contre le réchauffement. En effet, différents acteurs non institutionnels sont également très actifs sur cette scène: les organisations pro-environnement, les groupes de pressions industriels et le monde des affaires, la population, les médias ou encore les scientifiques ont pris possession de l'espace public et en sont devenus des protagonistes incontournables. Nous allons voir brièvement qui sont ces différents groupes, quelles sont leurs positions par rapport au réchauffement et comment ils influencent la lutte contre le changement climatique.

### *Les organisations pro-environnementales*

Les organisations pro-environnementales pour commencer sont à la pointe du combat dans le camp des défenseurs du climat. La plupart prennent la forme d'ONG, c'est-à-dire d'organisation d'intérêt public sans but lucratif et indépendantes<sup>94</sup>, ne relevant ni d'un Etat ni d'organisations internationales<sup>95</sup>.

---

<sup>91</sup> Le *Paquet climat-énergie* en particulier a été accepté en décembre 2008 et au dernier jour de la conférence internationale sur le climat de Poznan, en grande partie grâce à l'acharnement français. Il impose aux Etats-membres de réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre par rapport à leurs niveaux de 1990, de porter la part des énergies renouvelables à 20 % de leur consommation et de réaliser 20 % d'économies d'énergie d'ici à 2020. Il faut toutefois remarquer que malgré ces objectifs ambitieux, les nombreuses exceptions accordées affaiblissent considérablement sa portée et les ONG environnementales dénoncent l'insuffisance de cet accord. Voir par exemple David NAULIN, *Paquet climat-énergie : échec ou accord historique*, 13 décembre 2008, sur <http://cdurable.info/Paquet-Climat-Energie-Echec-ou-accord-historique,1392.html>.

<sup>92</sup> Loren CASS, «The indispensable awkward partner: the United Kingdom in European climate policy», in Paul G. HARRIS (ed.), *Europe and global climate change, op.cit.*, p. 63.

<sup>93</sup> Nuno LACASTA, Suraie DESSAI, Eva KRACHT, and Katharine VINCENT, « Articulating a consensus: the EU's position on climate change », in G. HARRIS (ed.), *Europe and global climate change, op. cit.*, p. 218.

<sup>94</sup> Voir le site de l'Université de Sherbrooke : <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMDictionnaire?iddictionnaire=1566>.

Elles ont toutes en commun le fait d'être des émanations de la société civile<sup>96</sup> et de se mobiliser pour lutter contre le réchauffement, mais au-delà de cette généralité il est difficile d'en donner une description globale. En effet, il existe une très grande diversité d'organisations, avec des caractéristiques variables. Certaines sont de taille très importante, avec un rayonnement international ou des moyens conséquents, comme Greenpeace<sup>97</sup>, alors que d'autres se développent au niveau national ou local. Plusieurs ONG sont des défenseurs de l'environnement pour lesquelles le réchauffement n'est qu'un aspect de leur lutte, à l'image du WWF<sup>98</sup>, mais certaines comme la suisse Myclimate<sup>99</sup> sont constituées uniquement autour de cette problématique. Elles peuvent être très ambitieuses et agir sur de nombreux fronts, ou se contenter de traiter d'un seul aspect du problème, par exemple les transports. Une autre différence concerne leur implication dans les processus politiques. Quelques ONG, en général les plus radicales, se profilent comme des observateurs extérieurs des décisions politiques et privilégient un rôle de protestataires, alors que d'autres participent au processus et aux négociations. La Commission ou les Etats membres « font [ainsi] un usage fréquent de la compétence des experts des ONG »<sup>100</sup>, par exemple des envoyés du Climate action network (CAN)<sup>101</sup> ou des Green 10<sup>102</sup>, deux réseaux importants en Europe qui regroupent des ONG environnementales et sont proches des institutions européennes.

Les différentes ONG agissent de manière variée pour défendre le climat, à l'image de leur diversité. Leurs principales actions consistent d'abord à sensibiliser et à informer les populations et les politiques, que ce soit sur le sujet en général ou « pour focaliser l'attention sur des problèmes en suspens ou des positions nationales scandaleuses à certains moments critiques »<sup>103</sup>. Elles jouent également le rôle de protestataires, par exemple en organisant des manifestations en marge des grands sommets ou en dénonçant des pratiques jugées inacceptables. Les ONG font aussi beaucoup de lobbying auprès des institutions européennes ou nationales pour mettre le sujet à l'agenda, pour que des décisions favorables au climat soient prises ou encore pour forcer le pouvoir à agir et à dépasser les déclarations d'intention<sup>104</sup>. L'UE leur ouvre largement ses portes et prend en compte leurs demandes, considérant que « les ONG ont un rôle important à jouer, en se faisant l'écho auprès des responsables politiques de l'opinion de l'homme de la rue [...]. Elles représentent l'intérêt général dans le cadre du processus politique »<sup>105</sup>. Ainsi, les organisations participent à des groupes d'experts et aux négociations, assistent aux débats et jouent le rôle de « chiens de garde »<sup>106</sup> pour surveiller les mises en œuvre des législations.

Les ONG sont donc très dynamiques et profitent de leur diversité pour agir sur différents plans : sensibiliser l'opinion publique, contribuer à mettre un sujet sur l'agenda politique, faire du lobbying auprès des décideurs ou encore surveiller l'application des lois. Contrairement aux acteurs institutionnels, elles ont l'avantage d'être composées de membres tous convaincus de la nécessité d'agir contre le changement climatique. Ainsi, elles souffrent moins de luttes internes entre partisans et opposants qui ralentissent les avancées possibles, comme c'est le cas dans l'UE<sup>107</sup>. Par contre, il est clair

---

<sup>95</sup> Il existe aussi bon nombre d'associations ou d'autres types de groupes qui agissent, mais l'attention ici sera portée sur les ONG en raison de leur plus grande implication et influence.

<sup>96</sup> La société civile peut être définie comme l'auto-organisation de la société en dehors du cadre étatique ou du cadre commercial (selon l'Unesco). Les ONG en sont un des représentants les plus importants.

<sup>97</sup> Greenpeace, [www.greenpeace.org](http://www.greenpeace.org).

<sup>98</sup> WWF, [www.panda.org](http://www.panda.org).

<sup>99</sup> Myclimate, <http://www.myclimate.org/index.php?lang=en>.

<sup>100</sup> Nuno LACASTA, Suraie DESSAI, Eva KRACHT, and Katharine VINCENT, « Articulating a consensus: the EU's position on climate change », in G. HARRIS (ed.), *Europe and global climate change*, op. cit., p. 220.

<sup>101</sup> CAN Europe, <http://www.climnet.org/index.htm>.

<sup>102</sup> Green 10 <http://www.green10.org/>.

<sup>103</sup> SIEGHART, cité dans Peter NEWELL, *Climate for change, non-state actors and the global politics of the greenhouse*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

<sup>104</sup> NEWELL, *Climate for change, non-state actors and the global politics of the greenhouse*, op. cit., p. 153.

<sup>105</sup> Commission Européenne, *Environnement 2010 : notre avenir, notre choix, sixième programme d'action communautaire pour l'environnement*, op. cit., p. 69.

<sup>106</sup> NEWELL, *Climate for change, non-state actors and the global politics of the greenhouse*, op. cit., p. 151.

<sup>107</sup> Bien sûr, il existe également des sujets de désaccord au sein des ONG, mais ils ne portent pas sur le principe même de la lutte contre le réchauffement.

qu'elles n'ont pas de pouvoir politique et législatif direct, ce qui diminue fortement leur marge de manœuvre. Leur influence est toutefois très importante sur le monde politique comme sur l'opinion, et elles jouent un rôle de moteur indispensable aux avancées contre le réchauffement. Le Professeur Bert Bolin, chairman du GIEC, avoue même « compter sur le mouvement environnemental, Greenpeace et les autres, pour nous sauver »<sup>108</sup>.

### *Les lobbies industriels*

Si les ONG environnementales sont d'ardents défenseurs de la lutte contre le réchauffement, les lobbies industriels en sont les plus farouches opposants. Protecteurs des entreprises dont l'activité et le profit reposent sur une utilisation intensive d'énergie « sale », comme le domaine du pétrole ou de l'automobile, ils s'efforcent de minimiser l'existence et les implications du changement climatique et de décourager les tentatives pour l'enrayer. Leur principale activité consiste à faire du lobbying auprès des gouvernements et des institutions afin que des décisions et des mesures contraires à leurs intérêts ne soient pas prises et que certaines questions ne soient pas mises à l'agenda. Les plus extrêmes tentent également de convaincre populations et dirigeants de l'inexistence du changement climatique ou de ses effets, à l'image de l'association de multinationales Global Climate Coalition<sup>109</sup>.

La voix du monde des affaires est puissante car les entreprises jouent un rôle majeur dans l'économie et le pouvoir partage ainsi d'un certain sens leurs intérêts. Il est donc essentiel pour l'UE et les Etats d'intégrer les industries dans les négociations et de veiller à ne pas trop heurter leurs intérêts. Le Business Council for sustainable development considère même que « si un accord n'arrive pas à avoir le consentement des grandes industries affectées, il n'y aura simplement pas d'accord »<sup>110</sup>. Nous venons de voir que certaines de ces industries font preuve d'une forte opposition aux mesures de protection du climat et exercent un lobbying important dans ce sens. Heureusement en Europe, et contrairement aux Etats-Unis, il semblerait que la plupart des industries se soient au moins résignées à l'existence d'une action en faveur du climat et aient décidé de prendre part au débat politique sur la manière de le faire plutôt que de s'y opposer systématiquement et de réfuter l'existence du réchauffement<sup>111</sup>. De plus, toutes les industries ne sont pas forcément contre une politique climatique. Certaines entreprises, regroupées par exemple au sein du Business Council for Sustainable Development ou du Business Environmental Leadership Council, sont même des fervents défenseurs du climat. L'existence de groupes de pressions puissants défendant des membres opposés aux politiques de défenses du climat est tout de même une réalité bien présente. En pratiquant la désinformation auprès du public ou des dirigeants et en faisant du lobbying auprès des décideurs, ils arrivent parfois à entraver ou à affaiblir certaines décisions, et ils représentent assurément un obstacle important pour la mise en place de mesures en faveur du climat.

### *La population*

La population est également un acteur central pour assurer une réponse au changement climatique. Pour Newell, l'efficacité de cette dernière dépendrait même avant tout des attitudes et des valeurs du public<sup>112</sup>. En tant qu'électeur et reflet de l'opinion publique d'abord, la population a un avis décisif pour motiver les pouvoirs à agir. Si elle se montre concernée par une question, les Etats seront encouragés à mettre le sujet sur leurs agendas politiques et à prendre des mesures. En plus de sa capacité d'influence sur le pouvoir, la population européenne a aussi un autre rôle plus direct à jouer dans la lutte contre le réchauffement. En effet, elle contribue au réchauffement planétaire de par son mode de vie. C'est donc aussi par le changement des habitudes de consommation au niveau individuel que la lutte contre le changement climatique peut devenir plus efficace.

---

<sup>108</sup> Traduction de NEWELL, *Climate for change, non-state actors and the global politics of the greenhouse*, op. cit., p. 152.

<sup>109</sup> Nuno LACASTA, Suraie DESSAI, Eva KRACHT, and Katharine VINCENT, « Articulating a consensus: the EU's position on climate change », in G. HARRIS (ed.), *Europe and global climate change*, op. cit.

<sup>110</sup> Traduction de NEWELL, *Climate for change, non-state actors and the global politics of the greenhouse*, op. cit., p. 96.

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 70.

Les Européens se prononcent en général en faveur d'une meilleure protection de l'environnement et du climat. Selon le dernier eurobaromètre sur la question<sup>113</sup>, le changement climatique fait partie des préoccupations majeures de 57% de la population, alors que 96% des gens considèrent la protection de l'environnement comme importante. Pour 64%, elle doit même avoir la priorité sur la compétitivité de l'économie. Les citoyens européens soutiendraient à 78% de nouveaux investissements de l'UE dans ce sens, même si cela doit se faire au détriment d'autres domaines. La population semble donc être clairement favorable à la protection de l'environnement et du climat, en tout cas dans les sondages. C'est une force pour la lutte contre le réchauffement, qui peut compter sur des électeurs encourageant les autorités à prendre des mesures dans ce sens et sur des citoyens prêts à en assumer (dans une certaine mesure) les conséquences.

### *Les médias*

Les médias sont également des acteurs importants pour la protection du climat. Ils jouent un rôle non négligeable dans la constitution de l'agenda politique et auraient même « une capacité directe à définir l'agenda, où les questions politiques peuvent être créées »<sup>114</sup>. Dans le cas du climat, ce sont des acteurs qui ont contribué à transformer des préoccupations scientifiques en un véritable enjeu de société, faisant naître dans la population l'attente d'une réponse politique<sup>115</sup>. Etant la principale source d'information sur le changement climatique pour la grande majorité des citoyens, loin devant les publications des autorités ou les discussions privées<sup>116</sup>, les médias participent aussi à la formation de l'opinion publique en proposant une certaine lecture de ce phénomène.

En Europe, ils jouent un rôle plutôt positif pour la lutte contre le réchauffement. Non seulement ils concourent à en faire un thème de société en en parlant relativement souvent, mais la plupart des médias traitent aussi ce sujet de manière plutôt positive pour le climat. Dans les pays anglo-saxons, certains journaux ont toutefois laissé beaucoup de place aux scientifiques réfutant la responsabilité de l'homme dans le réchauffement, qui ont ainsi « reçu une oreille plus attentive dans la presse populaire que dans la communauté scientifique »<sup>117</sup>. Mais en général, les interprétations privilégiées par les médias sont plutôt favorables à la lutte contre le réchauffement.

### *Le monde scientifique*

Le dernier des acteurs importants sur le terrain de lutte du changement climatique en Europe est le monde scientifique. En effet, ce sont les scientifiques qui ont soulevé le problème du réchauffement et qui disposent de la capacité de l'évaluer et de définir les réponses possibles : la compréhension de ce phénomène et de ses conséquences se base sur leurs travaux. Même s'ils ne sont pas sur le devant de la scène, ce sont donc à partir de leurs découvertes et surtout de leurs interprétations que les experts construisent et défendent leurs positions, sur lesquelles les autres acteurs se basent pour définir leurs représentations et leur argumentation. Suivant les résultats scientifiques, les partisans ou les opposants de la lutte contre le changement climatique disposent de plus ou moins d'arguments en leur faveur. Les mondes scientifiques et politiques sont donc très proches, et les positions des scientifiques relayées par les experts ont des implications importantes sur tout le débat sur le réchauffement, mais aussi sur les actions prises pour le combattre.

Nous avons vu que le réchauffement climatique et le rôle de l'homme dans ce processus sont reconnus par la majorité du monde scientifique. Les scientifiques jouent donc un rôle plutôt positif dans la lutte contre le réchauffement. Cependant, le fait qu'une minorité propose des arguments basés sur la science

---

<sup>113</sup> Commission Européenne, *Attitude des citoyens européens vis-à-vis de l'environnement*, op. cit.

<sup>114</sup> NEWELL, *Climate for change, non-state actors and the global politics of the greenhouse*, op. cit., p. 158.

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> Commission Européenne, *Environnement 2010 : notre avenir, notre choix, sixième programme d'action communautaire pour l'environnement*, op. cit.

<sup>117</sup> NEWELL, *Climate for change, non-state actors and the global politics of the greenhouse*, op. cit., p. 82.

pour réfuter cette réalité représente un appui non négligeable pour les opposants de la protection du climat.

Ce tour d'horizon des principaux acteurs gravitant autour du changement climatique n'est bien sûr pas exhaustif, mais il nous permet déjà de mesurer le nombre important de forces qui s'affrontent autour de ce débat, autant au niveau des institutions que dans la société civile. Alors que certains se montrent clairement en faveur ou au contraire opposés à une politique climatique ambitieuse, les positions des autres sont moins assurées et parfois changeantes en raison de divergences internes. La nature des interactions entre les différents acteurs, les rapports de force ou encore les coalitions d'intérêt qui se font et se défont dans la société expliquent en grande partie le fait que la question climatique soit mise ou non à l'agenda, que certaines décisions soient acceptées et d'autres refusées ou encore que les lois soient mise en œuvre avec plus ou moins de conviction. Les décisions politiques et les actions de l'UE et des Etats sur la question climatique sont donc imprégnées par les positions des différents acteurs qui les constituent et les entourent. Elles dépendent ainsi beaucoup de la force et de la capacité de conviction des ONG environnementales par rapport aux lobbies industriels, mais aussi de l'avis, de l'intérêt et de l'importance que les médias et la population portent aux questions discutées, ainsi que des faits apportés par les scientifiques. Si les médias se saisissent d'une question soulevée par exemple par des ONG environnementales, que la population s'y intéresse et qu'il existe des soutiens à l'intérieur des institutions, il est très probable que cette alliance éphémère d'acteurs force le monde politique à mettre ce sujet à l'agenda. Si par contre les ONG se retrouvent seules à défendre un projet auquel les lobbies industriels sont très opposés, il leur sera beaucoup plus difficile de se faire entendre. Il est donc intéressant de garder à l'esprit que tous ces acteurs sont en interaction et que la configuration définie par leur force et leurs positions respectives à un moment donné influence de manière déterminante le dynamisme et la portée de la lutte contre le réchauffement climatique.

Cette première partie nous a permis de poser un cadre pour la réflexion que nous souhaitons mener sur le comportement de l'UE et des ONG face au réchauffement. Nous avons pu définir le réchauffement, montrer les conséquences dangereuses qui pourraient en découler et voir que s'il est reconnu par la majorité, certains réfutent toujours sa réalité. Malgré ces quelques sceptiques, une lutte internationale contre le réchauffement s'est peu à peu construite depuis une vingtaine d'années, franchissant de nombreux obstacles. L'Europe y joue un rôle particulièrement important et se trouve en première ligne de ce combat, autant à travers ses efforts internes que par sa politique extérieure. Si l'Union Européenne en est l'acteur le plus manifeste, ses institutions s'appuient et doivent composer avec de nombreuses autres forces qui s'affrontent sur la question. Nous allons maintenant pouvoir nous intéresser plus particulièrement à deux des acteurs principaux dans ce jeu, l'UE et les ONG environnementales, dont les caractéristiques semblent très différentes mais qui œuvrent dans un sens commun, la protection du climat.

## Chapitre 2. La lutte contre le réchauffement selon l'UE et les ONG environnementales

Dire que l'Union européenne et les ONG environnementales, comme d'autres acteurs, luttent contre le changement climatique est une évidence. Mais qu'est ce que cela signifie concrètement? Nous avons déjà aperçu quelques-unes des réalisations accomplies, comme la constitution d'un régime international. Cependant, pour faire face à un défi aussi complexe, multiforme et imprévisible que le réchauffement, une réponse unique ne suffit pas, et il n'existe pas de riposte simple et parfaite. Les solutions envisageables peuvent donc être très diverses, et suivant leurs caractéristiques, leurs perceptions ou leurs moyens, les acteurs suivent différentes pistes. Nous allons voir tour à tour comment l'UE et trois ONG envisagent la lutte : dans quel cadre elles agissent, quels sont leurs objectifs et les instruments à leur disposition, dans quelle mesure leur approche semble-t-elle efficace ? Après avoir défini une image plus précise de la manière dont ces acteurs hétérogènes combattent le réchauffement, nous pourrions les comparer : sont-ils réellement si différents ? Une des approches semble-t-elle plus efficace que l'autre ?

### 1. L'Union Européenne et le changement climatique

Nous avons vu que l'UE est très engagée dans la lutte contre le réchauffement sur le plan international. C'est bien sûr un élément important, mais cela ne représente qu'une petite partie de l'action européenne. Pour que les engagements internationaux soient transformés en effets concrets, l'UE prend de nombreuses et diverses mesures au niveau interne, auxquelles nous allons aussi nous intéresser ici.

#### *a. Les caractéristiques de l'action européenne*

L'UE est une institution, et c'est dans les limites et en profitant des avantages de ce cadre qu'elle agit contre le réchauffement. Nous allons voir quel est ce cadre, puis nous nous intéresserons aux objectifs fixés par l'UE, aux instruments à sa disposition et enfin à ses réalisations.

#### *Le cadre*

Comme pour les autres domaines, le cadre et les limites de l'action de l'UE sont d'abord déterminés par les traités, qui définissent le contexte général. Ainsi, selon l'article 2 du TCE, « la Communauté a pour mission [...] de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté [...] un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement »<sup>118</sup>. Pour cela, l'UE est censée définir « une politique dans le domaine de l'environnement » (art. 3), dont les buts sont exposés à l'article 175, et intégrer « les exigences de la protection de l'environnement [...] dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté » (art. 6). De plus, nous avons vu que le TCE lui accorde la compétence de légiférer dans ce domaine, ce qui lui donne un pouvoir d'action très important. L'UE dispose donc d'un fondement juridique qui lui permet et lui impose même d'agir dans le domaine de l'environnement. Le réchauffement climatique n'est pas explicitement cité, mais il est aujourd'hui évident qu'il représente un aspect essentiel de la protection de la planète.

Si les dispositions contenues dans le traité incitent indéniablement à l'action, elles restent évidemment très générales. Le cadre concret pour les actions européennes contre le réchauffement est plutôt défini par les différents programmes lancés par l'UE, dont les plus importants sont le *Programme d'action communautaire pour l'environnement* et le *Programme européen sur le changement climatique (PECC)*. Le premier porte un regard général sur les différents défis environnementaux et propose des stratégies d'actions.

---

<sup>118</sup> Version consolidée du Traité instituant la Communauté Européenne, *op. cit.*



C'est surtout dans le 6<sup>ème</sup> programme d'action<sup>119</sup>, qui porte sur la période 2001-2010, que le changement climatique devient une priorité. Des objectifs et des cibles sont alors définies, et de nombreuses actions sont proposées, autant sur le plan interne qu'au niveau international. Le premier programme européen traitant spécifiquement du changement climatique (PECC I)<sup>120</sup> est lancé en 2000, principalement dans le but d'aider à atteindre les cibles fixées par Kyoto : « l'objectif général du PECC consistera à identifier et à développer tous les éléments d'une stratégie européenne sur le changement climatique qui seront nécessaires à la mise en œuvre du protocole de Kyoto. Il s'agira de parvenir à réduire les émissions en adoptant des politiques et mesures, en mettant en œuvre les mécanismes de flexibilité, et en entreprenant des actions dans le domaine du renforcement des capacités et du transfert de technologie, de la recherche et de l'observation, ainsi que de l'enseignement et de la formation »<sup>121</sup>. Le PECC a aussi permis d'identifier, d'évaluer et de mettre en œuvre des mesures, à l'image du système européen d'échange de quotas d'émissions (ETS). C'est également un espace de débat, puisque le PECC se veut une structure multipartite, avec des représentants de la Commission, des entreprises ou encore des ONG<sup>122</sup>. Une seconde version de ce programme, le PECC II, a été lancée en 2005 afin de mieux répondre aux changements qui se sont produits durant les dernières années. Le cadre général de la lutte contre le réchauffement est donc fixé par le traité et surtout par ces différents programmes. L'UE, à partir des objectifs fixés et des compétences qui lui sont accordées, prend ensuite de nombreuses mesures que nous allons voir par la suite, souvent en collaboration ou en s'appuyant sur les Etats membres.

Le fait que l'UE soit une grande institution lui permet de disposer de moyens financiers importants pour lutter contre le réchauffement. Elle entretient une bureaucratie spécialement dévolue à l'environnement (DG environnement, environ 700 collaborateurs)<sup>123</sup> et des groupes de travail dans divers projets sur le réchauffement climatique (par exemple les PECC). Elle dispose également des ressources et des infrastructures pour publier et diffuser des informations et des documents. De plus, l'UE a des fonds lui permettant de soutenir de nombreuses actions ou organisations hors de son institution. Le fond LIFE par exemple a cofinancé près de 3000 projets en faveur de l'environnement depuis son lancement en 1992<sup>124</sup>. L'UE peut également s'appuyer sur d'autres institutions qui lui sont plus ou moins liées, comme la Banque Européenne d'Investissement, qui finance par exemple la recherche sur le réchauffement ou promeut des projets portant sur les énergies renouvelables<sup>125</sup>. L'Agence Européenne pour l'environnement (AEE) est également un relais précieux pour l'UE. Cette agence de l'UE, financée en grande partie par celle-ci, compte 32 pays membres (les 27 plus l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège, la Suisse et la Turquie) et a également fait du réchauffement climatique une de ses priorités. Ses principales tâches sont de produire de l'information indépendante sur l'environnement afin de la mettre à la disposition des créateurs de politiques environnementales, comme l'UE et les Etats, ainsi que des populations. Elle coordonne également le réseau Eionet, dont le but est de partager des informations et de coordonner les activités et les politiques entre les pays membres<sup>126</sup>.

---

<sup>119</sup> Commission Européenne, *Environnement 2010 : notre avenir, notre choix, sixième programme d'action communautaire pour l'environnement*, op. cit.

<sup>120</sup> Il prend la forme d'une communication de la Commission, *Communication de la Commission sur la mise en œuvre du programme européen sur le changement climatique*, COM 2001 580, 2001, sur [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001\\_0580fr01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0580fr01.pdf).

<sup>121</sup> Commission Européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les politiques et mesures proposées par l'UE pour réduire les émissions de GES : Vers un programme européen sur le changement climatique*, COM (2000) 88, 2000, sur <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0088:FIN:FR:PDF>.

<sup>122</sup> EurActiv, *Les politiques de l'UE sur le changement climatique*, 17 février 2006, sur <http://www.euractiv.com/fr//changement-climatique/article-152736>.

<sup>123</sup> Voir le site de la DG environnement [http://ec.europa.eu/dgs/environnement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/environnement/index_en.htm).

<sup>124</sup> Voir le site de la DG environnement sur le fond LIFE <http://ec.europa.eu/environnement/life/index.htm>.

<sup>125</sup> Voir le site de la Banque Européenne d'Investissement <http://www.eib.org/projects/topics/environment/index.htm>.

<sup>126</sup> Voir le site internet de l'AEE, <http://www.eea.europa.eu/>, et Agence Européenne pour l'environnement, *Stratégie de l'AEE 2004-2008*, Copenhague, 2004.



## *Les objectifs*

L'objectif général de l'UE par rapport au changement climatique est bien sûr de limiter au maximum ce phénomène et ses effets, mais aussi de s'y adapter le mieux possible. Son but est donc d'améliorer la situation en agissant sur deux plans différents : l'atténuation et l'adaptation. Les principaux domaines sur lesquels l'UE focalise ses attentes et son action sont l'énergie, les transports, l'industrie, l'agriculture et les forêts.

Concernant le premier volet de son action, les stratégies d'atténuation, l'UE tente de réduire au maximum les sources du réchauffement, à savoir les GES. Son but est de « stabiliser les concentrations atmosphériques de GES à un niveau qui ne provoquera pas de variations artificielles du climat sur la terre »<sup>127</sup>. Pour cela, l'UE doit proposer et prendre des mesures pour réduire ses émissions de GES. Son objectif à court terme est d'atteindre les cibles fixées dans le cadre du protocole de Kyoto (-8% au total pour l'Europe des 15 par rapport au niveau de 1990<sup>128</sup>), mais elle vise également à maintenir la hausse des températures en deçà de 2°C par rapport au niveau de l'époque préindustrielle<sup>129</sup>. De plus, elle s'est engagée à réduire ses émissions d'au moins 20% d'ici à 2020, voire même 30% si un accord global était conclu<sup>130</sup>, et elle prévoit d'économiser 20% d'énergie en plus et de porter à 20% la part des énergies renouvelables. A plus long terme, l'UE souhaite que le niveau des émissions en 2050 atteigne 50% des valeurs de 1990<sup>131</sup>. Sur le plan extérieur, l'objectif de l'Union Européenne est de continuer à soutenir des traités visant à réduire les émissions au niveau mondial et convaincre les autres Etats d'agir dans ce sens.

Mais l'UE est consciente du fait qu'une certaine modification du climat est aujourd'hui inéluctable, quelles que soient les mesures d'atténuation mises en place. En parallèle à ces mesures, elle encourage donc la société et les Etats à anticiper les changements attendus afin d'en minimiser les conséquences. Lorsque l'UE produit des actes juridiques qui doivent être mis en œuvre ou lorsqu'elle finance des projets, l'adaptation au changement climatique devrait ainsi être prise en compte, en particulier en ce qui concerne les infrastructures et l'aménagement de l'espace. L'UE a également pour objectif d'améliorer la gestion du risque, des catastrophes et des crises, par exemple en mettant en place un plan d'alerte. Elle vise aussi à encourager la recherche sur les conséquences du réchauffement et sur les stratégies pour s'y adapter, et à mieux informer les différents acteurs. Pour terminer, l'UE souhaite promouvoir la mise en place de stratégies d'adaptation à l'étranger, en particulier dans les pays en développement<sup>132</sup>.

Sur un plan plus général, l'UE s'est également fixé pour objectifs d'améliorer la mise en œuvre des politiques existantes et d'élargir la législation protégeant le climat. Elle souhaite aussi que les considérations sur le changement climatique soient intégrées dans un maximum de décisions et d'actions, quelque soit le domaine concerné. La recherche doit être encouragée, que ce soit sur le phénomène du changement climatique en lui-même ou sur les manières possibles de l'enrayer, avec une attention particulière pour l'innovation et le développement de technologies. Enfin, l'UE souhaite améliorer l'information aux citoyens et aux entreprises et accroître la participation des différents acteurs<sup>133</sup>.

---

<sup>127</sup> Commission Européenne, *Environnement 2010 : notre avenir, notre choix, sixième programme d'action communautaire pour l'environnement*, op. cit., p. 4.

<sup>128</sup> Le total est de 8% en moyenne pour l'Europe des 15, mais les réductions sont différentes pour chaque pays. Voir Annexe 3 pour les valeurs.

<sup>129</sup> Commission Européenne, *Limiter le réchauffement de la planète à 2 degrés Celsius, route à suivre à l'horizon 2020 et au-delà*, SEC (2007) 7, 2007, sur [http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/future\\_action/ia\\_sec\\_7\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/future_action/ia_sec_7_fr.pdf).

<sup>130</sup> Commission Européenne, *Livre vert, adaptation au changement climatique en Europe : les possibilités d'actions de l'Union Européenne*, op. cit.

<sup>131</sup> Commission Européenne, *Climate change and the EU response*, op. cit.

<sup>132</sup> Commission Européenne, *Livre vert, adaptation au changement climatique en Europe : les possibilités d'actions de l'Union Européenne*, op. cit.

<sup>133</sup> Commission Européenne, *Vaincre le changement climatique planétaire*, COM(2005) 35, 2005, sur [http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/comm\\_fr\\_050209.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/comm_fr_050209.pdf).

## *Les instruments*

Pour réaliser ces objectifs, l'UE fait usage de différentes mesures et instruments. Les possibilités pour réduire le réchauffement climatique et ses impacts sont très nombreuses, et l'UE mélange donc divers types d'actions. Certaines mesures sont basées sur la législation et ont donc un caractère obligatoire en vertu de la loi, d'autres relèvent plutôt de la soft-gouvernance, et de nombreuses actions mélangent ces deux aspects<sup>134</sup>.

Un premier instrument dont l'UE fait usage est la production de règles de droit. Il existe par exemple une directive qui oblige les Etats à promouvoir l'électricité provenant des énergies renouvelables<sup>135</sup>, alors que le protocole de Kyoto a pris corps en Europe de par sa transposition dans le droit communautaire<sup>136</sup>.

Un second groupe de mesures regroupe les instruments basés sur le marché. Ce sont des instruments tels que les taxes ou le marché des permis d'émissions qui cherchent, à travers les mécanismes du marché, à internaliser les coûts environnementaux et à trouver des solutions les plus efficaces possibles en termes de coût. La réalisation européenne la plus importante dans ce domaine est la mise en place du système d'échange des droits d'émissions, qui crée un marché pour les émissions de CO<sub>2</sub>. Concrètement, les industries concernées reçoivent un quota d'émissions déterminé par les différents Etats et validé par l'UE, qu'elles peuvent vendre ou acheter librement sur le marché suivant leurs besoins réels. Si à la fin d'une année elles ont émis moins de CO<sub>2</sub> que les quotas lui étant attribués, elles peuvent vendre les permis excédentaires ou les conserver pour plus tard<sup>137</sup>. Les entreprises ont ainsi le choix entre faire des changements ou des investissements pour réduire leur production de CO<sub>2</sub> et être en mesure de vendre des permis, ou produire avec beaucoup de pollution et acheter des permis d'émissions. Ainsi, les économies se réalisent là où elles demandent le moins de sacrifices, c'est-à-dire là où le rapport coût-bénéfice est le meilleur. A part ces échanges de permis, il existe également d'autres instruments basés sur le marché comme les taxes environnementales sur certains produits, les subventions sous forme de prêts, d'exonérations ou d'aide à la recherche<sup>138</sup>, ou les trois mécanismes de flexibilité qui accompagnent le protocole de Kyoto (échange de permis d'émissions au niveau international, développement propre et mise en œuvre conjointe)<sup>139</sup>.

L'UE utilise également divers autres instruments, qui ne sont pas forcément basés sur la coercition. Elle incite par exemple les entreprises à adhérer à des codes de conduites ou à conclure des engagements volontaires pour améliorer leur bilan environnemental. Elle promeut également les énergies renouvelables et l'utilisation d'écolabels (qui donnent de l'information au consommateur sur le coût environnemental du produit), et impose des standards, par exemple concernant la construction de nouveaux bâtiments.

L'UE dispose donc d'un vaste panel de possibilités afin de tenter d'améliorer la situation dans les différents domaines qui contribuent fortement au réchauffement climatique<sup>140</sup>. Des mesures de différentes natures sont souvent associées pour faire face à un même défi. Par exemple, afin de réduire

---

<sup>134</sup> Ioana CREITARU, *How keen of being green?*, *op. cit.*

<sup>135</sup> Directive 2001/77 EC of the European Parliament and of the Council on the promotion of electricity from renewable energy sources, 2001, sur [http://eur-lex.europa.eu/pri/en/oj/dat/2001/l\\_283/l\\_28320011027en00330040.pdf](http://eur-lex.europa.eu/pri/en/oj/dat/2001/l_283/l_28320011027en00330040.pdf).

<sup>136</sup> Directive 2002/358/EC: Council Decision of 25 April 2002 concerning the approval, on behalf of the European Community, of the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change and the joint fulfilment of commitments there under, 2002, sur <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002D0358:EN:HTML>.

<sup>137</sup> European Environment Agency, *Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2006*, Luxembourg, Office for official publications of the EC, 2006.

<sup>138</sup> European Environment Agency, *Using the market for cost-effective environmental policy*, Luxembourg, Office for official publications of the EC, 2006.

<sup>139</sup> Voir chapitre I. 2 a.

<sup>140</sup> Voir par exemple Commission Européenne, *The European climate change programme*, 2006, sur [http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/eu\\_climate\\_change\\_prog.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/eu_climate_change_prog.pdf).

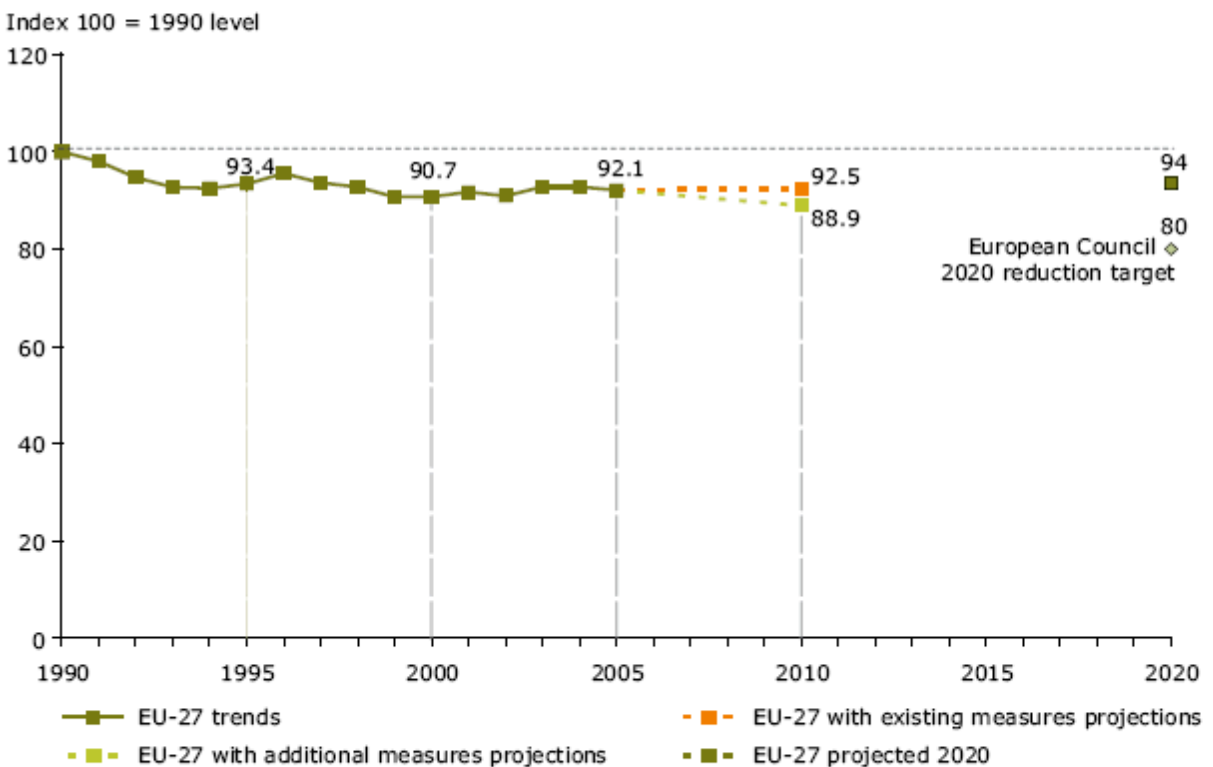
les émissions de CO2 pour les voitures nouvellement produites, l'UE a réussi à convaincre les constructeurs européens, japonais et coréens de s'engager volontairement pour réduire les émissions des voitures qu'ils vendent en Europe. Elle a également rendu obligatoire l'affichage d'informations sur la consommation et la diffusion de CO2 des voitures afin d'encourager les consommateurs à acheter des modèles moins gourmands, et elle a enfin proposé de taxer les véhicules en fonction de leur consommation<sup>141</sup>.

*Les réalisations*

L'Europe a réussi à obtenir des résultats concernant plusieurs aspects de la protection du climat. Nous allons voir ici quelques-unes de ses réalisations les plus importantes.

Le premier accomplissement à souligner est bien sûr la baisse du niveau des émissions de GES. Entre 1990 et 2005, elles ont diminué au total de 7.9% dans l'Europe des 27. Les années 1990 ont connu les baisses les plus importantes, alors que les émissions ont plutôt augmenté entre 2002 et 2004. Pour les années 2004, 2005 et 2006<sup>142</sup>, la tendance est de nouveau légèrement à la baisse (- 0.8%). Dans l'avenir, l'AEE prévoit qu'avec les mesures actuelles le niveau en 2010 se situe aux environs de celui de 2005 (7.5% en dessous des taux de 1990). Si les politiques supplémentaires prévues sont réalisées à temps, le résultat pourrait par contre être bien meilleur : environ 11% au-dessous des chiffres de 1990<sup>143</sup>.

**Figure 3.1 EU-27 greenhouse gas emission trends and projections to 2020**



144

<sup>141</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>142</sup> Derniers chiffres disponibles dans les études.

<sup>143</sup> European Environment Agency, *Greenhouse Gas emission trends and projections in Europe 2007*, 2007, sur [http://reports.eea.europa.eu/eea\\_report\\_2007\\_5/en/Greenhouse\\_gas\\_emission\\_trends\\_and\\_projections\\_in\\_Europe\\_2007.pdf](http://reports.eea.europa.eu/eea_report_2007_5/en/Greenhouse_gas_emission_trends_and_projections_in_Europe_2007.pdf), pp. 7 et 19.

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 20.

Les résultats sont par contre très différents suivant les pays. La Lettonie, la Lituanie, le Portugal ou encore la Suède ont des taux parmi les plus bas, alors que le Luxembourg et l'Estonie sont de très grands émetteurs *per capita*. La plupart des nouveaux Etats membres ont diminué leurs émissions de GES depuis 1990, et les émissions *per capita* y ont en moyenne fléchi dans des proportions plus importantes que pour l'Europe des 15 (-3.3 contre -1.4 t. d'équivalent-CO<sub>2</sub>)<sup>145</sup>. Bien sûr, ces diminutions des GES ne peuvent pas être entièrement imputables à l'action de l'UE. D'autres facteurs externes, comme le remplacement du charbon et du pétrole par le gaz pour la production d'électricité en Grande-Bretagne, ou les restructurations de l'économie en ex-Allemagne de l'est sont grandement responsables de la chute observée dans les années 1990<sup>146</sup>. De plus, beaucoup d'autres acteurs ont participé à la lutte contre le réchauffement, qui n'aurait en particulier pas pu se faire sans la contribution des Etats membres. Cependant, une part du fléchissement des émissions s'est très probablement réalisée grâce au combat ouvert par l'UE contre le changement climatique, que ce soit directement par les mesures et les directives mises en place, ou par sa contribution à la prise de conscience des dangers du réchauffement. Dans ce sens, la diminution des émissions de GES peut être considérée comme une des réalisations de l'UE dans le domaine du réchauffement.

La mise en place d'outils conséquents pour lutter contre le réchauffement peut être considérée comme un second achèvement. Partie de rien, l'UE a peu à peu développé et mis en place toute une batterie de mesures et d'instruments contre le changement climatique. Le système d'échange des droits d'émissions en est probablement la réalisation récente la plus novatrice et importante. Si le nombre de permis accordés a été trop important au début, des conséquences très positives sont attendues pour la période 2008-2012<sup>147</sup>. Au-delà des résultats atteints, on peut surtout souligner le fait que l'UE a réussi à mettre en œuvre ce mécanisme ambitieux et encore peu répandu. Un autre exemple d'instrument qui s'est fortement développé concerne la législation européenne en matière d'environnement, qui n'a cessé de croître ces dernières années. L'UE produit constamment de nouvelles règles qui contribuent à limiter le réchauffement, comme par exemple des directives sur la promotion de l'électricité provenant des énergies renouvelables (2001) ou sur les bios fuels (2003)<sup>148</sup>. De nombreux autres outils ont bien sûr également été développés par l'UE, comme les taxes environnementales ou les accords volontaires avec certaines industries.

Nous avons vu qu'un des objectifs de l'UE est d'intégrer les considérations environnementales dans toutes les politiques et actions. Elle s'est donné les moyens de réaliser ceci à son niveau, en particulier à travers la mise en place du processus de Cardiff en 1998, qui propose des stratégies pour intégrer les questions environnementales dans neuf domaines. Certains progrès ont été faits et on peut donc saluer les efforts et les améliorations réalisés par l'UE sur ce point. Cependant, ce succès n'est que partiel car il reste encore beaucoup de chemin à faire avant que l'environnement soit réellement pris en compte dans toutes les décisions<sup>149</sup>.

Une autre conséquence positive de l'action européenne a trait au dynamisme qu'elle a insufflé à divers acteurs. L'UE a non seulement réussi à donner une place à l'environnement en son sein, par exemple à travers la DG environnement, ou à mettre en place des programmes d'action, mais elle a aussi réussi à encourager les Etats membres, les populations ou les ONG à agir. Par exemple, la plupart des pays européens ont aujourd'hui développé des programmes nationaux contre le changement climatique<sup>150</sup>. En incitant et en soutenant tous ces acteurs, l'UE a permis indirectement de réaliser des progrès importants contre le réchauffement.

---

<sup>145</sup> Voir annexe 4 pour les détails.

<sup>146</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>147</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>148</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>149</sup> Commission Européenne, *Intégration des considérations environnementales dans les autres politiques - bilan du processus de Cardiff*, 2004, sur <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0394:FIN:FR:PDE>.

<sup>150</sup> EEA, *Europe's environment: The third assessment*, *op. cit.*, p. 103.

Une autre réalisation importante de l'UE concerne le domaine de la recherche. Faire progresser les connaissances sur le réchauffement et sur la manière d'y faire face est une priorité pour l'Europe, et elle y participe activement. L'UE consacre un budget conséquent à la recherche dans le domaine de l'environnement, en particulier dans le cadre du 7<sup>ème</sup> programme-cadre de recherche<sup>151</sup>. Le réchauffement climatique fait partie des quatre priorités définies pour la recherche dans le domaine environnemental, qui dispose d'un budget total de près de 2 milliard d'euros<sup>152</sup>. Les résultats sont bien sûr difficiles à évaluer, mais les nombreuses publications qui émanent de l'UE et qui proposent par exemple des simulations sur les effets futurs du réchauffement ou qui exposent de nouveaux instruments pour lutter contre ce phénomène sont le signe que la recherche européenne est bien active dans ce domaine.

La diffusion d'information sur le réchauffement et la conscientisation croissante des populations et des acteurs économiques peut compter comme une autre victoire de l'UE. Si elle n'en est pas la seule responsable, l'UE a contribué à ce que le réchauffement climatique soit aujourd'hui perçu par une grande partie des Européens comme un phénomène préoccupant, contre lequel il faut agir<sup>153</sup>. En particulier, elle propose de très nombreuses publications prévues pour des publics variés (entreprises, spécialistes, enfants...), et elle est devenue une source d'information très importante sur le sujet.

Pour terminer, on peut encore souligner les importantes réalisations conduites par l'UE sur le plan international. Nous avons vu qu'elle a d'abord permis au Protocole de Kyoto de survivre au retrait américain. Plus récemment, l'UE s'est retrouvée en première ligne pour les négociations internationales relatives à la période de l'après-Kyoto : elle a par exemple proposé une nouvelle stratégie et de nouveaux objectifs, et se bat pour qu'un nouvel accord voie le jour<sup>154</sup>.

L'UE a donc réussi à avancer en direction de ses objectifs dans la lutte contre le réchauffement, en développant un cadre favorable et en utilisant de nombreux instruments. Elle a ainsi donné naissance ou contribué à plusieurs réalisations qui représentent des progrès importants pour la lutte contre le réchauffement. Si son engagement contre le changement climatique est indéniable, nous allons maintenant tenter d'évaluer l'efficacité de son action.

#### *b. Evaluation de l'action européenne*

Afin d'évaluer l'action de l'UE contre le réchauffement, nous allons procéder en trois temps. Pour commencer, nous allons voir dans quelle mesure l'Europe remplit les objectifs qu'elle s'est fixés. Ensuite, nous regarderons rapidement quelle est l'opinion de l'UE sur sa propre action. Pour finir, l'avis d'acteurs extérieurs (ONG) sera examiné.

#### *Objectifs et réalisations*

Le premier objectif de l'UE dans la lutte contre le réchauffement est de réduire ses émissions de GES et d'atteindre les cibles fixées par Kyoto. Nous avons vu que depuis 1990 la diffusion de gaz a en moyenne baissé, mais est-ce suffisant par rapport à ce but<sup>155</sup> ? Concernant l'Europe des 15, les experts considèrent que l'UE n'est pas aujourd'hui sur la voie du succès. Elle pourra atteindre ses objectifs seulement si les mesures existantes et les mesures additionnelles prévues sont rapidement et pleinement mises en place : si elle poursuit dans la voie actuelle, elle ne pourra pas respecter les engagements pris à

---

<sup>151</sup> Voir le site sur le 7<sup>ème</sup> programme-cadre de recherche: [http://ec.europa.eu/research/fp7/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/research/fp7/index_en.cfm).

<sup>152</sup> Toana CREITARU, *How keen of being green?*, op. cit., p. 58.

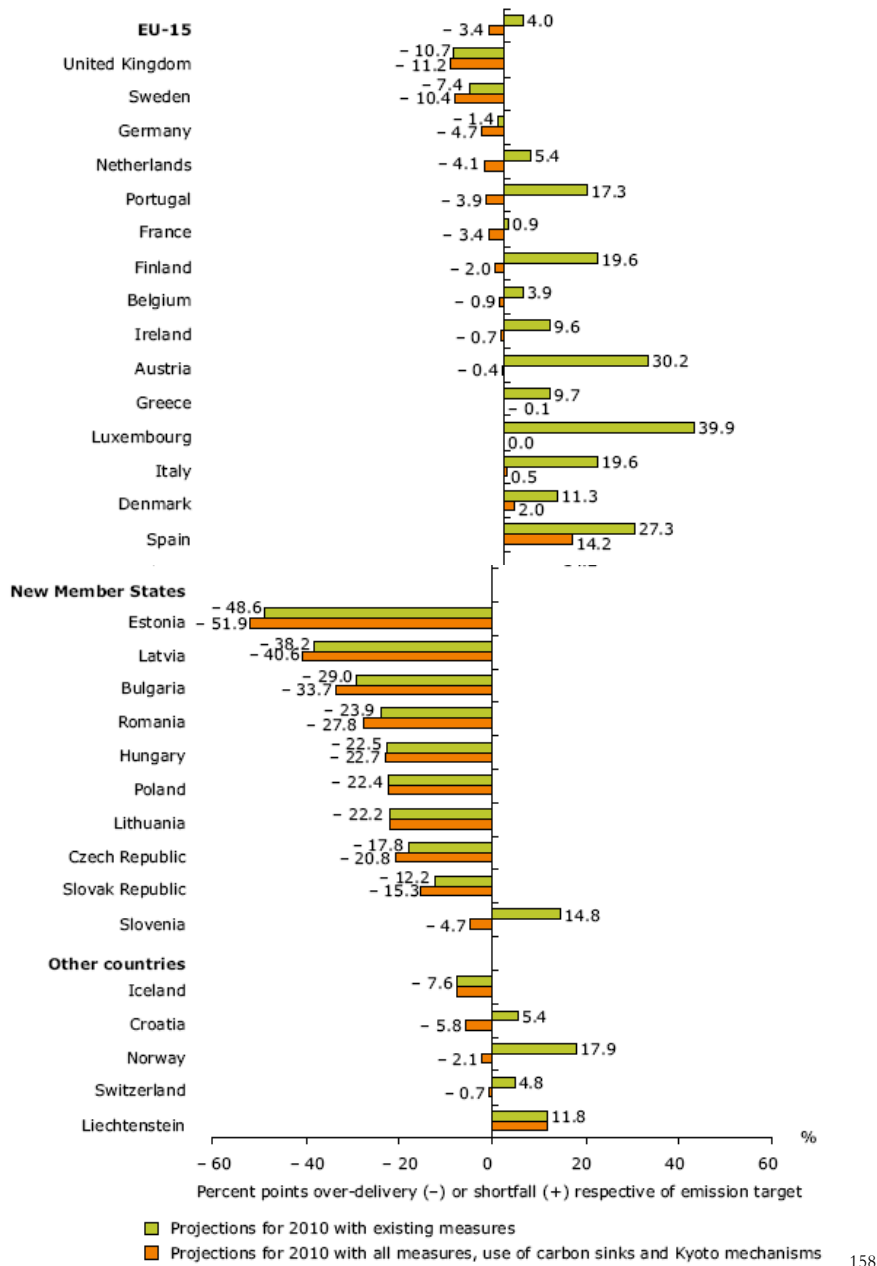
<sup>153</sup> Commission Européenne, *Attitude des citoyens européens vis-à-vis de l'environnement*, op. cit.

<sup>154</sup> Commission Européenne, *L'action de l'UE pour lutter contre le changement climatique, L'UE à la tête de l'action mondiale à l'horizon 2020 et au-delà*, 2007, sur [http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/bali/post\\_2012\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/bali/post_2012_fr.pdf).

<sup>155</sup> 8% au total pour l'Europe des 15, et des cibles individuelles se situant autour des 8% pour les nouveaux Etats membres. Voir annexe 3 pour les cibles détaillées.

Kyoto et seuls trois Etats honoreront leurs promesses<sup>156</sup>. Les nouveaux Etats membres sont par contre déjà en dessous des valeurs requises et atteindront donc leurs cibles sans problème, même avec les seules mesures existantes (à l'exception de la Slovénie)<sup>157</sup>.

**Figure 2 Relative gaps between EU Kyoto and burden-sharing targets and projections for 2010 for EU Member States, EU candidate countries and other EEA member countries**



Il est donc encore possible pour l'UE de réduire suffisamment ses émissions de GES pour répondre aux exigences de Kyoto, mais seulement au prix d'un effort important ces prochaines années. Bien sûr, elle n'est pas la seule responsable de ces résultats et est très tributaire du comportement des autres

<sup>156</sup> EEA, *Greenhouse Gas emission trends and projections in Europe 2007*, op. cit., p. 6. Voir annexe 5 pour une illustration graphique.

<sup>157</sup> Voir annexe 6 pour une illustration graphique.

<sup>158</sup> EEA, *Greenhouse Gas emission trends and projections in Europe 2007*, op. cit., p. 12.



acteurs, mais pour l'instant et même si les émissions de GES ont eu tendance à diminuer, l'UE ne présente pas un résultat si positif concernant ce point.

Un second objectif de l'UE est d'encourager la société et ses propres institutions à s'adapter aux effets présents et escomptés du réchauffement. L'Europe a pris cette résolution il y a peu, et il est donc difficile de juger pour l'instant de son efficacité puisqu'il s'agit de déclarations. Un livre vert a été proposé en 2007<sup>159</sup> et est en cours de consultation. Les procédures sont donc en route et on peut considérer que l'UE est sur la bonne voie pour avancer en direction de cet objectif.

L'UE souhaite également améliorer la mise en œuvre des mesures existantes. Un point très positif à relever est le fait qu'elle porte beaucoup d'attention au suivi des projets et demande régulièrement des rapports aux acteurs. Les mesures sont donc souvent évaluées, ce qui permet d'en améliorer la qualité et de résoudre des problèmes pratiques. Mais pour que les mesures existantes soient plus efficaces, il est aussi nécessaire qu'elles soient mieux appliquées, en particulier par les Etats membres. Si dans certains cas l'UE dispose des instruments juridiques pour contraindre un Etat à mettre en œuvre une de ses décisions (par exemple si une directive n'est pas transposée), ce n'est pas toujours possible. De plus, les procédures sont longues et complexes. Les Etats peu motivés en profitent donc parfois pour retarder l'application de certaines politiques, le faire de manière incomplète ou ne prendre que les mesures strictement nécessaires, et l'UE est relativement désemparée face à cela. Les mesures existantes ont donc tendance à être donc de plus en plus efficaces, mais l'UE n'arrive pas à faire en sorte que toutes soient appliquées correctement.

L'Europe continue à développer la législation environnementale et se conforme bien à cet objectif. On peut toutefois souligner que les procédures législatives sont souvent longues et requièrent l'accord de nombreux acteurs. La législation n'évolue donc pas toujours rapidement et certaines questions trop sensibles ont tendance à être laissées de côté. De plus, les forces opposées à la protection du climat parviennent parfois à affaiblir la portée des lois, comme l'ont fait récemment les constructeurs automobiles allemands sur la question des émissions de GES des véhicules neufs<sup>160</sup>. L'UE développe donc bien sa législation, mais dans les limites de son fonctionnement de grande institution regroupant des acteurs aux convictions et intérêts différents. Concernant les autres outils, l'UE est parvenue à se construire une palette très variée et à mettre en place des instruments intéressants, comme le système d'échange des droits d'émissions. Il faut toutefois remarquer qu'ils ne sont pas tous parfaitement au point, et certains problèmes ont pu survenir, comme une mauvaise estimation du nombre de permis d'émissions à mettre sur le marché ou la spéculation excessive sur ces titres.

Un autre objectif poursuivi par l'Union est l'intégration des considérations environnementales dans tous les domaines de la société. Le processus de Cardiff, soutenu par d'autres stratégies, a permis de réaliser quelques améliorations concrètes, par exemple dans le domaine de l'énergie ou de l'agriculture. De plus, les conséquences environnementales sont plus souvent examinées au sein de l'UE. Mais l'Union est encore loin de son objectif : beaucoup d'acteurs et certaines formations du Conseil ne donnent aucune importance à ce point, ou se limitent à des déclarations d'intention.

Il est plus délicat de juger de l'efficacité de la recherche et de la diffusion d'information au public. Ce qui est certain, c'est que l'UE consacre des ressources à ces domaines et produit des résultats. Dans le domaine de la recherche, elle mène une vingtaine de projets importants. Certains visent à développer des connaissances sur les processus liés au réchauffement (comme le projet Scout-03 sur l'atmosphère) alors que d'autres étudient des questions plus précises comme l'impact des transports sur le climat et les perspectives envisageables pour l'avenir (projet Quantify)<sup>161</sup>. En ce qui concerne l'information, de très nombreuses brochures et documents pour tous les publics sont facilement accessibles aux personnes intéressées, et l'UE a également contribué à rendre cette question plus visible pour le grand public.

---

<sup>159</sup>Il s'agit du Livre vert *Adaptation au changement climatique en Europe : les possibilités d'actions de l'Union Européenne*, Commission Européenne, *op. cit.*

<sup>160</sup> Anna ALTER et Anne-Sophie MICHAT, « Ces lobbys qui menacent la planète », *op. cit.*

<sup>161</sup> Voir [http://ec.europa.eu/research/environment/index\\_en.cfm?pg=climate-more](http://ec.europa.eu/research/environment/index_en.cfm?pg=climate-more) pour des exemples.

Dans le cadre de la campagne *You control climate change*<sup>162</sup> par exemple, des bâtiments publics ont arboré des banderoles géantes, des publicités ont été placées dans les journaux, à la télévision et sur Internet, un outil pédagogique a été distribué à plus de 2,3 millions d'exemplaires dans toute l'Europe, etc. L'UE semble donc être sur la bonne voie pour que ces deux buts, diffuser de l'information au public et développer la recherche, se réalisent.

Pour finir, on peut encore remarquer que l'UE remplit son engagement au niveau international. Elle souhaite y jouer un rôle central, et pour l'instant elle apparaît en effet et malgré ses quelques faiblesses comme un leader.

L'UE s'est donc fixé des objectifs ambitieux, et elle semble en général engager les moyens nécessaires pour les atteindre. Dans la plupart des cas, il reste encore beaucoup à faire, mais globalement l'Europe semble progresser en direction des buts poursuivis.

### *Autocritique*

Lorsque l'UE juge de sa propre action, elle semble être relativement proche de la réalité. Le ton dominant reflète une certaine satisfaction devant le chemin parcouru, tout en soulignant les difficultés qu'il reste à contourner et l'ampleur de ce qu'il reste à faire. Dans les nombreux rapports sur ses différents projets, l'Union n'hésite pas à remettre en cause certaines de ses actions et à mettre en lumière les problèmes et les manques. Elle reconnaît par exemple que le système d'échange des droits d'émissions n'a dans un premier temps pas été assez sévère pour être efficace, ou que l'environnement n'est pas suffisamment pris en compte dans les décisions de ses propres institutions. En général, l'UE souligne la plupart des points négatifs que nous venons de constater lors de l'étude de ses réalisations en fonction des objectifs.

On peut toutefois remarquer qu'elle a tendance à être un peu trop optimiste quant à certaines avancées. Concernant la réduction des GES dans le cadre de Kyoto, l'impression qui domine dans les textes européens est que l'UE va pouvoir largement atteindre son but grâce à une meilleure application des programmes existants et à des mesures supplémentaires. Mais l'UE (15) a pris du retard par rapport au chemin qu'elle devrait suivre pour atteindre ce but<sup>163</sup>, et elle serait donc contrainte de redoubler d'efforts pour y parvenir. Or il n'est pas certain que les différents acteurs, et en particulier les Etats membres, soient tout d'un coup mieux disposés à s'engager plus fortement. De même, le Commissaire à l'environnement s'est récemment « félicité des nouveaux progrès accomplis sur la voie du respect des objectifs fixés par le protocole de Kyoto ». Même si il est vrai que les émissions de l'UE-15 ont diminué de 0.8% entre 2005 et 2006, cela reste un progrès très faible<sup>164</sup>.

L'UE pose donc un regard bienveillant sur son action contre le changement climatique et se considère plutôt satisfaite de son travail dans ce domaine, en particulier sur certains plans comme son engagement international. Elle garde toutefois un œil sur les progrès encore nécessaires.

### *Evaluation par les ONG*

Les ONG ont un regard plus critique sur la relation de l'UE à l'environnement, et le titre du rapport des Green 10<sup>165</sup> sur l'action de la Commission Barroso reflète bien l'état d'esprit qui prévaut : « Could try

---

<sup>162</sup> *You control climate change*, voir <http://www.climatechange.eu.com/>.

<sup>163</sup> Voir graphique de tendance annexe 5.

<sup>164</sup> *Changement climatique : la Commission se félicite des nouveaux progrès accomplis sur la voie du respect des objectifs fixés par le protocole de Kyoto*, 18 juin 2008, sur <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/965&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>.

<sup>165</sup> Un groupe de 10 ONG leaders actives au niveau européen, voir <http://www.green10.org>.



harder»<sup>166</sup>. Ce rapport reproche en particulier à l'UE d'avoir cherché à marginaliser les problématiques environnementales au lieu d'encourager leur développement. Mais le réchauffement climatique est un des aspects sur lequel les ONG considèrent que l'UE se comporte plutôt bien (ce point obtient par exemple la meilleure note de l'évaluation des actions européennes pour l'environnement dans le rapport des Green 10). Ce groupe remarque que la Commission a consacré beaucoup d'attention au réchauffement climatique ces derniers temps et « ne manque pas d'ambition à propos de la politique climatique »<sup>167</sup> : elle a commencé à considérer le combat contre le réchauffement comme un investissement prioritaire, et des ressources plus importantes ont été affectées à cette question. Remarquons que les Green 10 craignent même que l'UE donne un peu trop d'importance à la lutte contre le réchauffement et ne prenne pas suffisamment en compte ses impacts sur d'autres problématiques environnementales. En effet, certaines mesures contre le changement climatique pourraient mettre en danger la nature ou la qualité de l'eau, comme l'encouragement de l'usage des bio-fuels, ou porter atteinte à la sécurité avec le recours au nucléaire.

De nombreuses réalisations positives pour le climat sont relevées par diverses ONG<sup>168</sup>. Elles soulignent par exemple l'engagement européen dans la construction du futur cadre international de la lutte contre le réchauffement, des propositions comme celle d'inclure l'aviation dans le système d'échange des droits d'émissions, plusieurs nouvelles directives ou encore les efforts de la Commission pour que les Etats membres respectent leurs engagements. Cependant, ces quelques ONG jugent plus sévèrement les actions de l'UE sur d'autres points, et de nombreux manquements sont soulignés. Elles lui reprochent en particulier de ne pas réussir à intégrer l'environnement dans ses politiques<sup>169</sup>, de manquer de volonté pour réduire significativement les émissions de GES, et en général de ne pas aller assez loin dans ses engagements et dans leur mise en œuvre. Selon ces organisations, il serait particulièrement souhaitable que l'UE développe sa législation dans certains domaines comme le transport et se montre plus rapidement réactive, qu'elle trouve une manière de renforcer la mise en œuvre des politiques dans les Etats membres<sup>170</sup> ou qu'elle s'investisse pour aider les pays en développement à faire face au réchauffement<sup>171</sup>. Certains instruments devraient être réformés, comme le système d'échange des droits d'émissions qui se doit d'être plus sévère dans les quotas distribués<sup>172</sup>. Les mécanismes de développement propre sont aussi accusés de ne pas diminuer les émissions en absolu (lorsqu'un projet à l'étranger permet une réduction des émissions, une compagnie ou un Etat peut acheter le droit d'émission pour son propre usage)<sup>173</sup>, de permettre la réalisation de projets dont la qualité est insuffisamment contrôlée<sup>174</sup> et de ne pas assez encourager l'Europe à investir dans des infrastructures plus vertes à l'intérieur de ses frontières. Plus généralement, les ONG considèrent toutes que les diminutions des émissions que l'UE est prête à consentir pour les prochaines années ne sont pas suffisantes. Une coupe de 30% par rapport au niveau de 1990 d'ici à 2020 est réclamée et considérée

---

<sup>166</sup> Green 10, *Could try harder, a mid-term report on the European Commission's environmental record*, 2007, sur <http://www.greenpeace.org/raw/content/eu-unit/press-centre/reports/could-try-harder-a-mid-term.pdf>.

<sup>167</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>168</sup> Les groupes Green 10 et CAN, le WWF, Greenpeace ou Friends of the Earth.

<sup>169</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>170</sup> CAN, WWF, Greenpeace, Friends of the Earth, T&E, *Input from environmental NGOs at the start of the next round of the ECCP*, 2005, sur <http://www.climnet.org/Position%20papers/ECCP/200510%20ECCP%20position%20paper%20-%20final.pdf>, p. 2.

<sup>171</sup> CAN, WWF, Greenpeace, Friends of the Earth, *Global leadership means domestic action*, 2008, sur [http://www.climnet.org/EUenergy/ET/270208NGOETS\\_briefing.pdf](http://www.climnet.org/EUenergy/ET/270208NGOETS_briefing.pdf), p. 3.

<sup>172</sup> WWF, *WWF position paper on the upcoming three EU presidencies*, 2008, sur [http://assets.panda.org/downloads/wwf\\_priorities\\_for\\_the\\_next\\_three\\_eu\\_presidencies\\_troika .pdf](http://assets.panda.org/downloads/wwf_priorities_for_the_next_three_eu_presidencies_troika.pdf).

<sup>173</sup> WWF, *WWF policy statement - EU climate & Energy package*, 2008, sur <http://assets.panda.org/downloads/cdm.pdf>, p. 1.

<sup>174</sup> CAN, WWF, Greenpeace, Friends of the Earth, *Global leadership means domestic action*, *op. cit.*

comme absolument nécessaire pour pouvoir espérer limiter l'augmentation de la température à moins de 2°C<sup>175</sup>.

Malgré ces nombreuses critiques, l'impression qui prévaut à la lecture des rapports d'ONG est que l'UE est plutôt sur la bonne voie concernant la lutte contre le réchauffement. L'Europe devrait se montrer plus décidée, approfondir son engagement, développer certains aspects de sa politique et parfois réformer certaines pratiques, mais les ONG ne contestent ni son approche générale, ni le choix des cibles de son combat. Les Green 10 soulignent par exemple que les deux aspects les plus importants des actions de la Commission dans les prochaines années devraient être de s'assurer que les cibles de Kyoto soient atteintes et que l'UE assure un rôle de leader pour qu'un accord international limitant le réchauffement à 2°C soit adopté : deux points auxquels l'UE accorde elle-même beaucoup d'importance et qu'elle a de bonnes chances d'atteindre. Il est donc intéressant de souligner qu'une certaine connivence entre les analyses et les objectifs de l'UE et des ONG semble exister.

Cette tentative d'évaluer l'action de l'UE montre donc une Europe bien présente et efficace dans la lutte contre le réchauffement. Bien sûr, de nombreux points pourraient être améliorés et son engagement pourrait être plus fort, mais l'impression dominante est que l'Union s'en sort bien compte tenu de sa situation. Nous pouvons maintenant affirmer que l'action européenne contre le réchauffement est plutôt bien menée dans le cadre et les possibilités offertes par une telle institution. Cependant, son approche a de nombreuses limites qui découlent de ses caractéristiques intrinsèques (et qu'on ne peut donc pas lui reprocher ici). Nous allons nous intéresser aux atouts et aux défauts que peuvent comporter l'approche « institutionnelle » que l'UE suit afin de lutter contre le réchauffement.

### *c. Atouts et défauts de l'approche de type « institutionnel » menée par l'UE*

L'Union Européenne est une grande institution, avec des caractéristiques propres qui influencent et limitent sa manière de lutter contre le réchauffement. En particulier, on peut rappeler que c'est une structure qui réunit des acteurs divers, aux positions différentes : les 27 Etats membres, ses institutions comme le Conseil et le Parlement, ou encore certains acteurs de la société dont l'avis est consulté. Son pouvoir de décision et d'action est important, mais l'UE est plus ou moins puissante et indépendante (en particulier vis-à-vis des Etats) selon les domaines. Dans la lutte contre le changement climatique, elle agit donc selon les capacités dont elle dispose et dans les limites de son pouvoir et de ses caractéristiques. Ce cadre lui permet de disposer d'atouts pour protéger efficacement le climat, mais certaines de ses caractéristiques contribuent également à affaiblir ses capacités d'action.

C'est principalement grâce à ses moyens considérables que l'UE peut être un acteur si efficace et important dans la lutte contre le changement climatique. Elle dispose d'un pouvoir conséquent et reconnu, autant pour légiférer que pour lancer des actions, et son poids est évident sur la scène internationale. De plus, elle peut compter sur de grands moyens financiers pour réaliser ses projets, financer la recherche ou encore soutenir d'autres acteurs. Enfin, elle a à sa disposition une structure pour soutenir la lutte : des bureaux et des organes spécialisés, des réseaux, de la connaissance ou encore des moyens de diffuser largement de l'information. Le potentiel d'action de l'UE est donc conséquent, et l'atout principal de son approche en faveur du climat est la grande portée de son action. En effet, son statut de puissance confère à l'UE un poids important dans les négociations internationales. Au niveau européen, elle peut obliger ou inciter tous les Etats membres à agir de manière plus respectueuse par rapport à l'environnement. Ses projets concernent un grand territoire et une population nombreuse, et les impacts sont donc conséquents.

Mais cet immense potentiel d'action dont dispose l'UE pour endiguer le réchauffement est restreint par un certain manque de volonté. Cela ne veut pas dire que l'Union n'est pas déterminée à lutter contre le

---

<sup>175</sup> Greenpeace, *Greenpeace background briefing – environment and energy Councils, June 2008*, 2008, sur <http://www.greenpeace.org/raw/content/eu-unit/press-centre/policy-papers-briefings/background-environment-energy-councils.pdf>.

changement climatique, mais son statut de grande institution ainsi que son fonctionnement spécifique limitent son engagement. Pour commencer, l'UE réunit des acteurs différents, avec des conceptions parfois opposées à la protection du climat. Au niveau des Etats membres d'abord, tous ne sont pas de fervents supporters de cette lutte. Des pays comme la Grèce ou l'Espagne par exemple ont eu tendance à bloquer certaines propositions en faveur du climat, ou à diminuer leur portée<sup>176</sup>. Au niveau de la Commission, la DG entreprise et industrie joue le même rôle. Les différents lobbies qui tentent d'influencer ces acteurs politiques comptent également beaucoup d'opposants farouches à la lutte contre le réchauffement. Pour qu'une décision soit acceptée et qu'une action soit prise par l'UE, il faut donc que les forces opposées soient d'accord ou ne soient pas assez nombreuses pour bloquer le processus. Les outputs de l'UE en matière de climat sont donc le fruit de consensus et restent souvent timides par rapport aux possibilités. De plus, l'Union est une structure administrative grande et consultative, et les processus de décisions sont donc souvent lourds et longs. Elle ne dispose pas d'un leader clair qui pourrait donner l'impulsion et proposer une direction sur le long terme à la lutte contre le réchauffement. Certaines personnalités peuvent jouer ce rôle à un moment donné, comme l'a par exemple fait le Président français Nicolas Sarkozy lorsque son pays a occupé la Présidence de l'UE, mais en général ce manque de leadership interne affaiblit fort probablement les capacités d'actions de l'Union. Le fait qu'elle dépende des Etats membres pour la mise en œuvre des décisions peut également être un frein pour l'action européenne, puisque les résultats sont influencés par la motivation des Etats. Pour finir, l'UE ne véhicule pas une image toujours positive et surtout proche de la population, et il ne lui est donc pas aisé d'interpeller ses citoyens ou d'influencer directement leurs comportements.

L'Union Européenne a donc un potentiel d'action très important contre le réchauffement, de par le pouvoir et la taille de son institution. Mais d'autres de ses caractéristiques intrinsèques réduisent ses capacités d'actions, principalement car l'UE est une structure démocratique et participative qui se doit de prendre en compte les intérêts différents des acteurs qui la constituent. Son approche, qui est celle d'une grande institution, permet donc de produire des effets dans un large spectre, mais les actions en elles-mêmes ont tendance à être assez timides et consensuelles.

A travers ce tour d'horizon de l'approche européenne en faveur du climat, nous avons pu voir que l'UE est un acteur qui dispose de nombreuses ressources, qui participe activement à la lutte de nombreuses façons et qui peut se féliciter d'avoir obtenu de nombreux résultats encourageants. Son action peut être jugée comme très positive pour le climat, mais on peut lui reprocher de ne pas approfondir suffisamment son engagement, et son statut de grande institution contribue certainement à limiter ses actions. L'UE est assurément un des acteurs les plus influents dans la lutte contre le changement climatique, autant au niveau international qu'en Europe, mais il n'est pas certain que son approche soit assez radicale et suffise pour faire face à l'importance du défi posé par le réchauffement. Heureusement, elle n'est pas seule à se battre sur ce terrain. Nous allons justement nous intéresser à un autre type d'acteur qui s'engage contre le réchauffement, mais avec d'autres armes, une autre manière d'agir et des limites bien différentes : les ONG environnementales.

---

<sup>176</sup> NEWELL, *Climate for change, non-state actors and the global politics of the greenhouse*, *op. cit.*, p. 14.

## 2. Trois ONG et le changement climatique

De nombreuses ONG combattent avec détermination le réchauffement climatique. Comme nous l'avons fait pour l'UE, nous allons essayer de mieux cerner de quelle manière ces acteurs s'engagent, quels sont les résultats qu'ils ont obtenus et dans quelle mesure leur action semble efficace.

Comme il est impossible de prendre en compte les centaines d'ONG actives sur le thème du climat en Europe, nous allons étudier l'action de trois organisations sélectionnées pour la diversité de leurs caractéristiques et pour l'importance de leur influence dans le domaine du réchauffement. Il s'agit de Greenpeace - European Unit (Greenpeace EU), section d'une grande ONG qui a pour but d'interagir avec les institutions européennes, Climate Action Network Europe (CAN-E)<sup>177</sup>, réseau européen d'ONG actives dans le domaine du climat, et le WWF France<sup>178</sup>, antenne nationale de l'organisation de protection de la nature bien connue. Il existe donc de nombreuses autres ONG<sup>179</sup> dont le fonctionnement, les objectifs ou les réalisations sont différentes de celles que nous allons rencontrer à travers ces trois exemples. Cependant, cet échantillon qui compte des acteurs différents et influents nous permettra de nous forger une idée générale sur ce que peut être la lutte contre le réchauffement au sein des organisations non gouvernementales en Europe.

### a. Présentation des trois ONG

Greenpeace EU, CAN-E et le WWF France sont trois grandes ONG pour lesquelles le réchauffement est une priorité, mais elles agissent sur des plans et à des niveaux variés, et ont des rapports différents aux institutions européennes.

Greenpeace EU<sup>180</sup> est une organisation basée à Bruxelles qui fait partie du réseau de Greenpeace international. Cette ONG se consacre exclusivement aux questions européennes et son but est de « surveiller et d'analyser le travail des institutions européennes, d'exposer les déficiences en terme de politiques et de lois et d'inciter les décideurs à mettre en place des solutions »<sup>181</sup>. Elle vise donc à promouvoir les intérêts de l'environnement au sein de l'UE, et « stopper le changement climatique » constitue une de ses priorités. Greenpeace EU emploie une vingtaine de personnes, mais ne compte pas d'adhérents dans la population. Remarquons que parmi les trois organisations que nous allons étudier, c'est celle dont le travail est le plus axé vers les institutions européennes.

CAN-E<sup>182</sup> est le plus grand réseau européen constitué d'ONG travaillant sur la thématique du climat et de l'énergie. Cette organisation régionale s'insère dans le réseau mondial CAN. Son but est de soutenir les ONG qui en font partie et de renforcer leurs liens afin de développer l'action contre le réchauffement et de construire une stratégie plus intégrée au niveau régional et mondial. Plus généralement, elle souhaite contribuer à lutter contre les dangers du réchauffement, promouvoir les énergies renouvelables et renforcer la politique environnementale en Europe. CAN-E compte plus de 100 ONG membres qui proviennent de 25 pays d'Europe, dont la Suisse. Contrairement aux deux autres acteurs étudiés, sa lutte n'est pas axée sur l'environnement en général mais se focalise sur le réchauffement climatique et les questions qui y sont liées, comme l'énergie. CAN-E est située à

---

<sup>177</sup> CAN n'est pas directement une ONG, mais un réseau d'ONG. Par soucis de simplicité et car son action s'apparente à celle d'une ONG, nous utiliserons le terme d'ONG dans la suite du travail.

<sup>178</sup> Selon ses statuts, le WWF France est devenu une fondation en 2004, mais il se considère et est considéré comme une ONG, par exemple par *Who's Who*: ONG, qui publie une liste des ONG en France, voir [http://www.wwo.fr/ong\\_liste.php](http://www.wwo.fr/ong_liste.php).

<sup>179</sup> Voir par exemple la liste des membres de CAN, qui regroupe la plupart des ONG actives dans le domaine du climat en Europe : CAN-E, *Membership types and list of members*, 2008, sur [http://www.climnet.org/members/memberslist%20\(May%202008\).pdf](http://www.climnet.org/members/memberslist%20(May%202008).pdf).

<sup>180</sup> Site internet de Greenpeace EU : <http://www.greenpeace.org/eu-unit/>.

<sup>181</sup> Site internet de Greenpeace EU, *Introduction*, sur <http://www.greenpeace.org/eu-unit>.

<sup>182</sup> Site internet de CAN-E : <http://www.climnet.org/index.htm>.

Bruxelles et résolution européenne, et une partie de son activité consiste à faire du lobbying auprès des institutions européennes.

Le WWF France<sup>183</sup> pour terminer est une antenne nationale du World Wide Fund for Nature comme on en trouve dans de nombreux pays. Le but de cette organisation est de protéger la nature et d'« enrayer puis d'inverser le processus de dégradation de la planète »<sup>184</sup>. Elle emploie des professionnels et compte de nombreux membres dans la population, vers laquelle une grande part de son action est orientée. Comme pour Greenpeace, le réchauffement climatique n'est pas la seule question sur laquelle le WWF France se bat, mais ce thème fait partie des missions prioritaires que l'ONG s'est fixées. Cette organisation est avant tout focalisée sur la dimension nationale de la lutte, et son action directe est en priorité orientée vers la population et les autorités françaises (ceci d'autant plus qu'il existe un bureau du WWF au niveau européen<sup>185</sup>). Cependant, en tant qu'organisation active dans un Etat membre de l'UE, elle s'intéresse de près aux agissements de l'UE, dont les conséquences en France sont importantes. Comme les autres bureaux nationaux du WWF dans les Etats membres, cette ONG agit comme un relais, autant pour inciter son gouvernement et ses citoyens à mettre en œuvre les décisions européennes en faveur de l'environnement que pour cerner et relayer les attentes de la population au niveau européen. De plus, elle collabore directement avec l'UE puisqu'elle est responsable de trois projets bénéficiant des fonds européens LIFE, dont un portant sur la réduction des émissions de GES<sup>186</sup>. Le WWF France est certes un peu moins proche de l'UE que les autres organisations étudiées, mais il ne faut pas oublier que l'influence des ONG nationales ou même locales sur la politique climatique européenne n'est pas négligeable. Inclure cette ONG dans notre étude est une manière de rappeler que le niveau national est tout à fait important, puisque c'est en partie par l'addition des interventions menées dans chaque pays qu'une action européenne se construit, et c'est également grâce aux convictions des dirigeants nationaux et à la pression des populations que des décisions peuvent être prises dans les institutions européennes.

#### *b. Les caractéristiques de l'action des ONG*

Greenpeace EU, CAN-E et le WWF France sont toutes les trois des ONG et comptent ainsi des caractéristiques communes qui orientent leurs actions, mais elles ont aussi plusieurs différences. Nous allons voir ici dans quel cadre ces organisations évoluent, quels sont leurs objectifs, les instruments qu'elles utilisent et enfin leurs réalisations.

#### *Le cadre*

Greenpeace EU et CAN-E sont des organisations sans but lucratif sous la loi belge, alors que l'action du WWF en France s'articule principalement autour de la Fondation WWF-France et d'une association, les amis du WWF France, qui vise à fédérer les sympathisants du mouvement. Ces trois organisations ont chacune des statuts, qui définissent le cadre de leur action en déterminant leurs buts, leur mode d'organisation ou encore leur stratégie. L'objectif général poursuivi par ces organisations est bien sûr de protéger l'environnement, mais elles cherchent également à atteindre des buts plus précis. Pour Greenpeace EU, il s'agit de suivre, d'analyser, de critiquer et d'influencer le travail des institutions européennes, pour CAN de « réduire le changement climatique induit par l'homme à un niveau acceptable »<sup>187</sup> et pour le WWF France d'« enrayer, voire stopper la dégradation de l'environnement dans le monde et construire un avenir dans lequel l'humanité vivra en harmonie avec la nature »<sup>188</sup>. Ces

---

<sup>183</sup> Site internet du WWF France : <http://www.wwf.fr>.

<sup>184</sup> Site internet du WWF France, *Nos missions*, sur [http://www.wwf.fr/s\\_informer/nos\\_missions](http://www.wwf.fr/s_informer/nos_missions).

<sup>185</sup> WWF's European Policy Office, voir [http://www.panda.org/about\\_wwf/where\\_we\\_work/europe/what\\_we\\_do/wwf\\_europe\\_environment/index.cfm](http://www.panda.org/about_wwf/where_we_work/europe/what_we_do/wwf_europe_environment/index.cfm).

<sup>186</sup> WWF, *Rapport d'activité 2005 du WWF France*, 2006, sur [http://www.wwf.fr/documents/rapport\\_d\\_activites\\_2005\\_du\\_wwf\\_france](http://www.wwf.fr/documents/rapport_d_activites_2005_du_wwf_france).

<sup>187</sup> CAN-E, *New statutes*, 2003, sur [http://www.climnet.org/pubs/Statutes\\_CANE\\_0305.pdf](http://www.climnet.org/pubs/Statutes_CANE_0305.pdf), p. 1.

<sup>188</sup> WWF France, *Rapport de gestion*, 2007, sur [http://www.wwf.fr/pdf/Rapport\\_gestion.pdf](http://www.wwf.fr/pdf/Rapport_gestion.pdf), p. 1.

ONG sont toutes des émanations de groupes organisés au niveau mondial et coopèrent avec ces organisations. Elles disposent d'une autonomie plutôt importante, à l'exception peut-être de Greenpeace EU qui dépend entièrement de sa « grande sœur » Greenpeace international pour son financement<sup>189</sup>. Leur structure organisationnelle est semblable, et comporte une assemblée générale et un conseil élu qui prend les grandes décisions et assure le leadership. On peut remarquer que ces conseils sont composés de personnes très favorables à la protection de l'environnement, voir un peu idéalistes : l'organe de décision des ONG est ainsi clairement acquis à la cause environnementale.

Contrairement à l'UE, ces acteurs ne disposent pas de pouvoir clair, par exemple celui d'édicter des lois, mais elles ont tout de même la capacité d'agir dans divers domaines. Leurs statuts nous permettent de déterminer quelles sont les grandes lignes stratégiques que suivent ces ONG. Pour Greenpeace, il s'agit d'influencer l'UE, ce qui est possible en raison de l'ouverture de cette institution à la société civile. Le but principal de CAN est de coordonner les actions d'autres ONG et de leur offrir une plateforme d'échanges et d'informations, tout en s'attaquant plus directement au réchauffement à travers des projets et diverses stratégies de sensibilisation du public et des pouvoirs. Le WWF enfin se fixe comme objectif stratégique d'influencer les autorités nationales, d'informer le public, de soutenir d'autres acteurs à travers l'octroi de bourses et de prix et de mettre en œuvre ses propres programmes et projets contre le réchauffement<sup>190</sup>. En plus du cadre défini par les statuts, le WWF et Greenpeace ont mis en place des programmes spécifiques sur le réchauffement. Le programme « stop climate change » de Greenpeace et la mission « changement climatique » du WWF proposent ainsi des actions et des stratégies spécifiques pour faire face à cet enjeu<sup>191</sup>. CAN international a conçu une charte qui pose les fondements de son action et qui sert de référence pour l'action de CAN-E<sup>192</sup>.

Pour réaliser leurs objectifs, les ONG disposent d'un budget plus ou moins important (1.2 mo d'euros pour tout Greenpeace EU<sup>193</sup>, 12 millions pour tout le WWF France<sup>194</sup>) qui provient de sources différentes. Pour Greenpeace, seuls les dons de privés ou de fondations sont acceptés. Les autres ONG sont moins « regardantes » : CAN est financée par des donations et les cotisations de ses membres mais aussi par la Commission ou par des ministères de l'environnement de plusieurs Etats<sup>195</sup>, et le WWF reçoit des subventions publiques et des fonds provenant d'entreprises<sup>196</sup>. Les ONG disposent toutes d'un bureau avec des collaborateurs (une vingtaine pour Greenpeace EU, 8 pour CAN-E, environ 60 pour le WWF), et elles peuvent également s'appuyer sur un large réseau de membres (les 2.8 millions de membres de Greenpeace international, la centaine d'ONG faisant partie du réseau CAN-E et les 120'000 membres donateurs du WWF France).

Le cadre sur lequel les trois ONG étudiées peuvent s'appuyer est donc caractérisé par des capacités relativement limitées en termes d'argent et de collaborateurs. Cependant, elles sont relativement libres dans leurs actions et peuvent compter sur des membres convaincus par la cause à défendre et prêts à s'investir contre le réchauffement climatique.

### *Les objectifs*

Nos trois ONG poursuivent bien sûr toutes le but de lutter contre le changement climatique, et nous allons reprendre et développer ici les objectifs plus précis qu'elles ont définis.

---

<sup>189</sup> Greenpeace EU, *Summary of finance*, 2008, sur <http://www.greenpeace.org/eu-unit/about/summary-of-finances>.

<sup>190</sup> WWF France, *Fondation WWF France, statuts*, 2004, sur [http://www.wwf.fr/pdf/Statuts\\_fondation.pdf](http://www.wwf.fr/pdf/Statuts_fondation.pdf)

<sup>191</sup> Nous aurons l'occasion de voir en détail leur contenu dans la section instruments.

<sup>192</sup> CAN, *Our network rules and guiding principles, for network governance, charter*, sur <http://www.climnet.org/pubs/CANCHARTER.pdf>

<sup>193</sup> Pas seulement pour le réchauffement donc, selon Greenpeace EU, *Summary of finance*, *op. cit.*

<sup>194</sup> WWF France, *Rapport de gestion*, *op. cit.*

<sup>195</sup> Voir *Funding*, sur <http://www.climnet.org/about/funding.htm>.

<sup>196</sup> WWF France, *Un an d'activité*, 2007, sur [http://www.wwf.fr/pdf/rapportactivite/rapport\\_activites2007\\_part3.pdf](http://www.wwf.fr/pdf/rapportactivite/rapport_activites2007_part3.pdf), p. 9 partie 3.



Pour Greenpeace EU, nous avons vu que le but est de suivre, d'analyser et surtout d'influencer au mieux le travail des institutions européennes. Cette ONG souhaite particulièrement parvenir à encourager l'UE à agir sur trois points. Tout d'abord, l'Union devrait continuer à faire preuve d'engagement sur la scène internationale pour encourager la mise en place d'un accord pour la période de l'après-Kyoto. Ensuite, Greenpeace fait pression sur les institutions pour que l'Europe réduise ses émissions de GES de manière à éviter que la température augmente de plus de 2°C, ce qui correspond à une réduction d'au moins 15% en 2015 (par rapport au niveau de 1990), et 30% en 2020. A l'horizon de 2050, il serait souhaitable que cette réduction atteigne 80%. Pour finir, Greenpeace EU souhaite inciter l'UE à prendre en compte le réchauffement climatique et cette cible des 2°C dans toutes ses politiques, en particulier dans les domaines de l'énergie, du transport, de l'agriculture, des produits chimiques ainsi que du développement<sup>197</sup>. L'objectif général de Greenpeace EU est donc surtout de mener un lobbying efficace, et on peut remarquer que les projets et buts qu'elle défend auprès de l'UE ne semblent pas être extrêmes, mais correspondent à la volonté des acteurs les plus ambitieux de l'Union.

CAN-E s'est fixé pour objectif général de réduire le réchauffement climatique anthropique tout en promouvant le développement durable. Plus précisément, elle souhaite d'abord soutenir les différentes ONG actives dans ce domaine et les encourager à mener des projets contre le réchauffement. CAN-E a également pour but de développer un réseau de coopération et d'information entre ces acteurs afin de créer une stratégie mieux coordonnée contre le réchauffement. Cette ONG vise aussi à encourager d'autres acteurs de la société à agir, à sensibiliser le public à la question climatique, à suivre et à influencer le monde politique et le cadre légal ou encore à participer aux négociations internationales. De plus, elle souhaite mener ses propres projets et campagnes pour lutter directement contre le changement climatique et produire des publications<sup>198</sup>. CAN-E poursuit donc un nombre important de buts dans un spectre large, et ce programme ambitieux peut-être s'expliquer par le fait que c'est la seule ONG ici à consacrer toute son énergie à la seule question du réchauffement.

Le WWF France pour terminer poursuit quatre objectifs principaux dans le but d'enrayer le réchauffement climatique. Pour commencer, cette ONG souhaite collecter des informations scientifiques. Ensuite, elle cherche à sensibiliser différents acteurs à la problématique du changement climatique, principalement la population et les entreprises. Le WWF France se fixe également pour but de faire du lobbying auprès du monde politique et enfin de réfléchir et de proposer de nouvelles habitudes de vie pour mieux préserver la planète<sup>199</sup>.

Ces trois ONG poursuivent donc des buts plus ou moins diversifiés afin de répondre au réchauffement climatique. On pourrait classer et résumer leurs objectifs en trois catégories, qui sont souvent poursuivies de front: le lobbying auprès des institutions et des gouvernements, la sensibilisation envers le public et les entreprises, et le développement de projets concrets en faveur du climat. Ces derniers peuvent prendre des formes aussi diverses que la protection d'une région ou d'une espèce mise en danger par le réchauffement, le soutien à un groupe de recherche ou la lutte contre une entreprise refusant d'abandonner un mode de production nocif pour le climat. Regardons maintenant quels sont les outils à disposition de ces organisations pour transformer cette volonté en action.

### *Les instruments*

Contrairement à l'UE, les ONG n'ont pas la possibilité de produire des lois, de mettre en place des instruments basés sur le marché ou de prendre d'autres types de mesures ayant un impact aussi direct et important sur le climat. Cependant, elles disposent de plusieurs outils qui leur permettent de contribuer de manière tout à fait décisive à la lutte contre le réchauffement climatique.

---

<sup>197</sup> Site internet de Greenpeace EU, *op. cit.*

<sup>198</sup> CAN-E, *New statutes, op. cit.*, et CAN, *Our network rules and guiding principles, for network governance, charter, op. cit.*

<sup>199</sup> Site internet de WWF France, *op. cit.*

Pour commencer, les ONG ont divers moyens de se faire entendre des autorités et d'inciter le monde politique à agir de manière plus respectueuse envers le climat. Elles peuvent faire du lobbying direct auprès des décideurs, en les contactant, en leur soumettant des propositions ou en leur fournissant de l'information et des recommandations<sup>200</sup>. C'est par exemple ce que font les membres de Greenpeace EU et de CAN-E auprès du Parlement européen et de la Commission, ou le WWF France envers les autorités françaises. Les ONG peuvent également profiter des différentes voies d'accès proposées par les organes de l'UE, en participant par exemple aux consultations<sup>201</sup> et aux groupes de travail de la Commission ou à des débats comme ceux organisés par le Parlement Européen dans le cadre de l'Agora citoyenne<sup>202</sup>. On peut souligner que les institutions européennes sont particulièrement ouvertes aux représentants de la société civile, et font souvent recours à leurs services, que ce soit comme source d'information ou dans le but d'évaluer les positions des différents acteurs concernés par une décision. Les ONG jouent aussi le rôle de « chien de garde » afin d'exposer les erreurs et les manquements des autorités, et de faire pression pour qu'elles remédient à une situation problématique. Elles peuvent aussi utiliser des instruments comme la pétition pour appuyer leurs revendications envers les pouvoirs. Certaines ONG comme Greenpeace<sup>203</sup> font recours à des actions plus directes pour attirer l'attention du pouvoir, comme par exemple la pose de graffitis affichant « Cut CO2 from cars » le long du chemin menant au Parlement européen<sup>204</sup>. Enfin, les organisations suivent l'actualité des institutions dans le but d'utiliser ces informations ensuite, pour les relayer dans la société ou pour adapter leurs stratégies. Les trois ONG vues utilisent donc chacune plusieurs de ces outils (mais pas nécessairement tous) afin d'agir sur les décideurs en faveur du climat.



Un autre panel d'instruments à la disposition des ONG rassemble tous les moyens permettant d'informer et de conscientiser les sociétés. Il peut d'abord s'agir d'interpeller les citoyens et de rendre la problématique visible, à travers des campagnes de publicité et d'affichage ou des actions ponctuelles, manifestations et contributions plus originales, comme ci-contre l'ours polaire réfugié climatique<sup>205</sup>. Les publications, les présentations et les informations disponibles sur internet sont aussi des outils importants pour les organisations, qui produisent de l'information générale mais aussi des contributions ludiques ou visant des publics spécifiques : des dossiers pédagogiques pour les enfants<sup>206</sup>, des jeux autour de

<sup>200</sup> Voir par exemple les demandes de Greenpeace lors de la rencontre des ministres de l'environnement de l'UE de mars 2008 (Conseil) à propos d'une proposition de la Commission sur une nouvelle législation concernant le climat et l'énergie : Greenpeace EU, *Greenpeace media briefing, Environment Council 3 March 2008*, 2008, sur <http://www.greenpeace.org/eu-unit/press-centre/policy-papers-briefings/media-briefing-env-council-03-03-08>, ou celles pour le Conseil de juin 2008 sur divers sujets : Greenpeace EU, *Greenpeace background briefing, environmental Council, energy Council June 2008*, 2008, sur <http://www.greenpeace.org/raw/content/eu-unit/press-centre/policy-papers-briefings/background-envir-energy-councils.pdf>.

<sup>201</sup> Par exemple celle qui se déroule actuellement à propos d'un accord post-Kyoto : Commission Européenne, *Consultation Toward a comprehensive and ambitious post-2012 climate change agreement*, 2008, sur [http://ec.europa.eu/environment/consultations/template\\_climatepost2012.pdf](http://ec.europa.eu/environment/consultations/template_climatepost2012.pdf).

<sup>202</sup> Voir le site du Parlement Européen sur cette manifestation : <http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/staticDisplay.do?id=66&language=fr>.

<sup>203</sup> Greenpeace, et en particulier Greenpeace EU est une ONG bien institutionnalisée, mais « elle reste cependant une organisation capable d'actions coup de poing » selon Denis Chartier cité par Benjamin GROIS, *Greenpeace, WWF et politiques environnementales : cherchez l'erreur (compte rendu)*, 2007, sur [http://www.cafe-geo.net/article.php3?id\\_article=1044](http://www.cafe-geo.net/article.php3?id_article=1044).

<sup>204</sup> Voir les photos sur le site de Greenpeace : [http://www.greenpeace.org/international/photosvideos/photos?related\\_item\\_id=89360](http://www.greenpeace.org/international/photosvideos/photos?related_item_id=89360).

<sup>205</sup> Action de Greenpeace à Washington, [http://www.greenpeace.org/international/photosvideos/photos?related\\_item\\_id=89360](http://www.greenpeace.org/international/photosvideos/photos?related_item_id=89360).

<sup>206</sup> Par exemple le WWF, exemples sur [http://www.wwf.fr/agir/commander\\_des\\_soutiens\\_pedagogiques](http://www.wwf.fr/agir/commander_des_soutiens_pedagogiques).



l'environnement<sup>207</sup>, des vidéos et images<sup>208</sup>, des forums de discussion<sup>209</sup>, des outils pratiques pour évaluer l'empreinte écologique du lecteur<sup>210</sup> ou encore des trucs et astuces afin de réduire son impact sur le changement climatique<sup>211</sup>. Certaines mesures spécifiques sont aussi lancées par les ONG afin de responsabiliser les entreprises. Le partenariat-entreprises du WWF France en particulier encourage les firmes à produire de manière plus écologique, à communiquer sur la question et à soutenir des projets en faveur de l'environnement<sup>212</sup>. Au-delà de ces instruments de communication, les ONG peuvent également compter sur leurs membres pour diffuser leurs idées, dans leur entourage ou à travers des blogs ou d'autres moyens de communication. Informer et conscientiser est ainsi une des tâches que la plupart des ONG prennent à cœur<sup>213</sup>, puisqu'elles ont conscience que c'est en grande partie grâce à la population que les politiques comme les habitudes peuvent évoluer en faveur du climat.

Les ONG disposent encore d'autres instruments variés afin de réaliser leurs propres projets. Elles peuvent compter sur leurs connaissances du sujet (certaines ont même leurs propres équipes de chercheurs)<sup>214</sup> et leur expertise pour réaliser des actions efficaces et lancer des idées et des programmes, comme « Energy [R]evolution », une analyse des scénarios futurs concernant l'énergie à laquelle a contribué Greenpeace<sup>215</sup>. Elles disposent également de fonds afin de soutenir des recherches ou des projets. Les ONG peuvent encore s'appuyer sur leurs membres et sympathisants afin de lancer des pétitions, de faire des manifestations, ou d'envoyer des gens sur le terrain.

Les ONG ont donc divers instruments à leur disposition, qui peuvent avoir un grand impact sur le réchauffement malgré le fait que ces organisations n'ont pas vraiment de pouvoir politique direct. A travers leurs différents outils pour réaliser un lobbying efficace et rendre la société plus attentive à l'environnement, et grâce à l'appui fourni par leurs membres, les ONG ont les clés en mains pour contribuer à la lutte contre le réchauffement. Concrètement, qu'ont-elles réalisé ?

#### *Les réalisations*

Les ONG comptent relativement peu de grandes réalisations concrètes en faveur du climat à leur actif. En effet, ces organisations font plutôt un travail de fond sur les mentalités ou par rapport au pouvoir politique, et ne disposent pas de la capacité de lancer des grands projets dont les retombées sont facilement identifiables, comme le système d'échange de permis d'émissions de l'UE par exemple. Elles ont toutefois réalisé ou contribué à leur manière à d'importants progrès en faveur du climat.

Les ONG ont réussi à s'imposer comme un interlocuteur incontournable et influent au niveau du pouvoir. Leur expertise est reconnue, et elles sont ainsi souvent consultées ou appelées à participer à des projets. Le WWF France par exemple a été nommé membre d'un organisme d'Etat ayant pour objectif de préparer la France aux conséquences du réchauffement (Observatoire National des Effets du Réchauffement Climatique (ONERC)<sup>216</sup>). Par ce biais, les ONG ont influencé les diverses décisions et réalisations des pouvoirs en faveur de l'environnement. Elles l'ont également fait de l'extérieur à travers le lobbying, et leur influence sur les dirigeants est aujourd'hui bien reconnue : «concernant les politiques du changement climatiques, les ONG environnementales constituent une force importante pour inciter au changement »<sup>217</sup>, que ce soit en aidant à dépasser les résistances bureaucratiques, en

<sup>207</sup> Greenpeace, <http://www.greenpeace.org/international/fungames>.

<sup>208</sup> Par exemple Greenpeace sur [http://www.greenpeace.org/international/photosvideos/photos?related\\_item\\_id=89360](http://www.greenpeace.org/international/photosvideos/photos?related_item_id=89360).

<sup>209</sup> Greenpeace sur <http://forum.greenpeace.org/int/>.

<sup>210</sup> Par exemple WWF sur [http://www.wwf.fr/s\\_informer/calculer\\_votre empreinte\\_ecologique](http://www.wwf.fr/s_informer/calculer_votre empreinte_ecologique).

<sup>211</sup> Par exemple CAN sur [http://www.climnet.org/publicawareness/50\\_tips.htm](http://www.climnet.org/publicawareness/50_tips.htm).

<sup>212</sup> WWF espace entreprises, sur <http://entreprises.wwf.fr/entreprises.htm>.

<sup>213</sup> Même Greenpeace EU, qui se focalise sur les institutions, s'investit dans ce sens.

<sup>214</sup> Par exemple pour le WWF France.

<sup>215</sup> European Renewable Energy Council & Greenpeace, *Energy [R]evolution*, 2007, sur <http://www.greenpeace.org/raw/content/international/press/reports/energy-r-evolutionsummary.pdf>.

<sup>216</sup> Site de l'ONERC : [http://www.ecologie.gouv.fr/rubrique.php?id\\_rubrique=639](http://www.ecologie.gouv.fr/rubrique.php?id_rubrique=639).

<sup>217</sup> NEWELL, *Climate for change, non-state actors and the global politics of the greenhouse*. *op. cit.*, p. 152.

poussant les gouvernements à transformer leurs déclarations en action ou en jouant le rôle de « Watchdogs »<sup>218</sup> pour contraindre les acteurs à honorer leurs engagements. Ainsi, les grandes réalisations menées par la communauté internationale, l'UE ou les gouvernements nationaux doivent en partie leur existence à la pression des ONG. Le WWF par exemple considère que son organisation « a joué un rôle important et reconnu dans les négociations internationales sur le changement climatique et la préparation du Protocole de Kyoto »<sup>219</sup>, en sensibilisant les Etats, la population et en participant à la bonne marche des discussions. Elle se demande même : « *Sans les ONG, ce Protocole aurait-il vu le jour ?* ». Le protocole de Kyoto est également cité parmi les victoires dont Greenpeace s'orgueille<sup>220</sup>. Au niveau national, les ONG ont aussi influencé plusieurs décisions des pouvoirs. Greenpeace a par exemple concouru à convaincre le gouvernement espagnol de renoncer au développement de l'énergie nucléaire au profit des énergies renouvelables<sup>221</sup>. Si les ONG ne sont assurément pas les seuls acteurs qui ont permis la réalisation de ces grandes actions, elles y ont en tout cas contribué. Comme le résume bien une activiste de l'ONG *Friends of the Earth*, « ce que nous avons tangiblement réalisé [dans le domaine du climat] est faible, mais si les ONG ne sont pas actives sur une question, même ces petites réalisations ne seraient probablement pas atteintes »<sup>222</sup>.

Un autre progrès auquel les ONG ont très probablement participé est la sensibilisation croissante du public et la diffusion importante d'informations sur le réchauffement. Le fait que le changement climatique soit devenu un enjeu de société est en partie le fruit de leurs nombreuses campagnes d'information, actions de protestation ou publications.

Pour terminer, on peut souligner l'existence de quelques projets qui ont concrètement contribué à la lutte contre le réchauffement. Même si leur nombre est en progression<sup>223</sup>, ils restent plutôt rares en Europe, et les organisations mettent plus volontiers en avant leurs actions de lobbying ou d'information que leurs opérations directes. Quelques initiatives sont à relever, par exemple un programme sur trois ans du WWF France dans la ville de Chalon-sur-Saône pour montrer comment une ville peut réduire ses émissions de GES, ou le label *Electricité verte*<sup>224</sup> lancé par le WWF et le CLER<sup>225</sup> pour permettre aux consommateurs de repérer les offres d'énergie durables.

Les ONG participent donc très activement à de nombreuses avancées contre le réchauffement, mais plutôt indirectement. Elles jouent un rôle certain dans les diverses améliorations que l'on peut observer aujourd'hui concernant les émissions de GES, principalement à travers leur influence sur l'opinion publique et le pouvoir politique. Leur action peut-elle être pour autant réellement considérée comme efficace ?

### *c. Evaluation de l'action des ONG*

Comme nous l'avons fait pour l'Union Européenne, nous allons essayer d'évaluer dans quelle mesure les ONG se montrent efficaces dans leur stratégie pour lutter contre le réchauffement. Nous allons d'abord comparer les résultats qu'elles ont obtenus avec leurs attentes, puis nous nous intéresserons à leur propre perception de leur action, et enfin nous regarderons quel est l'avis d'acteurs extérieurs.

---

<sup>218</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>219</sup> Site du WWF France, *op. cit.*, voir *Les engagements du Protocole de Kyoto*.

<sup>220</sup> Wikipédia, article *Greenpeace*, sur <http://fr.wikipedia.org/wiki/Greenpeace>.

<sup>221</sup> Greenpeace, *Spain says "Adios" to nuclear power*, 2006, sur <http://www.greenpeace.org/international/news/spain-adios-nuclear-31-06-06>.

<sup>222</sup> Cité dans Peter NEWELL, *Climate for change, non-state actors and the global politics of the greenhouse*, *op. cit.*, p.153.

<sup>223</sup> Chris BOYD, « Lafarge and Global Warming », in *European Union lobbying*, New York, Palgrave, 2002, p. 77.

<sup>224</sup> Label EVE, sur <http://www.electricite-verte.info/>.

<sup>225</sup> Comité de liaison des énergies renouvelables, <http://www.cler.org/info/>.

## *Objectifs et réalisations*

Les trois ONG étudiées poursuivent des objectifs qui varient quelque peu, mais nous avons isolé trois aspects qui se retrouvent en général dans la mission qu'elles se fixent : influencer les autorités, sensibiliser le public et développer des projets en faveur du réchauffement. Peut-on considérer que les organisations sont en bonne voie pour atteindre leurs buts ? Il est bien sûr difficile d'évaluer avec précision l'action des ONG sur ces trois points qui ne sont ni des réalisations concrètes, ni totalement tributaires de leur seule influence, mais nous pouvons tout de même nous faire une idée générale de la qualité de leur intervention.

Nos ONG souhaitent tout d'abord arriver à influencer le pouvoir politique afin que les dirigeants prennent mieux en compte la problématique du réchauffement dans leurs décisions. Nous avons vu qu'elles réussissent plutôt bien sur ce point puisqu'elles sont reconnues et écoutées par les autorités européennes et françaises, et prennent souvent part au processus décisionnel. Il est tout à fait probable que leur voix ait contribué à ce que les grands projets réalisés ces dernières années, comme le Protocole de Kyoto, soient adoptés et ensuite correctement appliqués. Elles ont réussi à devenir des acteurs proches des institutions grâce aux connaissances qu'elles apportent, à leur bonne organisation et probablement à leur volonté de coopérer. Ceci est aussi rendu possible par l'esprit d'ouverture dont font preuve les pouvoirs de l'UE et de la plupart de ses Etats envers ce type d'organisation : « l'existence plus ou moins importante de canaux d'accès démocratiques pour les ONG à l'intérieur des gouvernements est un facteur très important [pour expliquer l'influence des ONG] »<sup>226</sup>. Si les autorités sont plutôt disposées à écouter le point de vue des organisations environnementales, l'influence de ces dernières est toutefois limitée. Les ONG parviennent probablement à donner un peu plus de poids aux considérations climatiques, mais comme dans tous les domaines leur marge de manœuvre est évidemment réduite et le pouvoir n'a aucune obligation d'accéder à leurs demandes. Les limites de cette capacité d'influence se remarquent dans le fait que les ONG ont une conception bien plus ambitieuse de la lutte contre le réchauffement que ce qui est effectivement réalisé par le monde politique. Malgré cette limite inhérente à leurs caractéristiques, on peut considérer que l'environnement est un domaine dans lequel les ONG exercent un lobby important et jouent un rôle certain auprès du pouvoir.

Un second objectif partagé par les organisations est la sensibilisation du public à la problématique climatique. Les ONG ont réussi à se positionner comme l'acteur dont les informations sont perçues par les Européens comme les plus fiables<sup>227</sup>, ce qui montre qu'elles occupent une place de premier choix sur cette question. Elles produisent du matériel varié en quantité importante pour intéresser la population : renseignements généraux et études, mais aussi guides pratiques, outils pédagogiques, jeux, vidéos ou présentation en personne. Elles mènent également des campagnes de sensibilisation plus ciblées envers certains acteurs, en particulier les entreprises. Les ONG conduisent encore des actions plus « choc » qui augmentent leur visibilité, comme des manifestations, et elles ont su gagner leur place dans les médias où elles sont souvent invitées à exposer leurs convictions. De plus en plus de gens se sentent concernés par le changement climatique (57% des Européens en 2007 le considèrent comme un des sujets les plus préoccupants en matière d'environnement, contre 45% en 2004)<sup>228</sup>, et les ONG sont assurément en partie responsables de cette hausse. Cependant, il reste encore beaucoup à faire puisque ces chiffres signifient également que 43% des Européens ne se sentent pas concernés par le réchauffement. Les ONG ont donc mobilisé un grand nombre de moyens de qualité pour rendre la population plus attentive et mieux informée sur le réchauffement et leur action peut être considérée comme efficace, même si des progrès sont encore nécessaires.

Pour terminer, les ONG affirment vouloir réaliser des projets concrets pour lutter contre le réchauffement<sup>229</sup>. Cet objectif semble être plutôt mal atteint par les ONG étudiées : les statuts de CAN-

---

<sup>226</sup> Traduit de Peter NEWELL, *Climate for change, non-state actors and the global politics of the greenhouse*, op. cit., p. 134.

<sup>227</sup> Commission Européenne, *Attitude des citoyens européens vis-à-vis de l'environnement*, op. cit., p. 74.

<sup>228</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>229</sup> Cet aspect est un peu moins présent dans l'unité européenne de Greenpeace.

E par exemple mentionnent qu'un de ses buts est de « réaliser des projets »<sup>230</sup>, mais aucun exemple concret n'apparaît dans la documentation disponible. La plupart des projets lancés par les ONG visent plutôt à influencer le pouvoir ou à conscientiser la population, et si nous avons vu quelques exemples d'actions agissant directement sur le réchauffement, celles-ci restent rares. Il semble relativement difficile pour une ONG, avec ses moyens et son pouvoir limité, de mettre en place des réalisations concrètes dans le domaine du changement climatique. Si une organisation cherche à lutter contre la faim ou à soutenir l'éducation, plusieurs possibilités d'actions réalisables à son niveau peuvent facilement être proposées (obtenir ou acheter de la nourriture à distribuer, réunir les fonds pour construire des écoles...), le problème étant plutôt de disposer des moyens pour les réaliser. Mais en ce qui concerne le réchauffement, l'impression qui domine est que les ONG ne semblent pas vraiment savoir ce qui pourrait être fait à leur échelle. En effet, comment lutter à travers des petits projets contre un phénomène si large, aux causes multiples ? Les ONG semblent donc avoir choisit une voie plus pragmatique, à savoir inciter la population à changer ses comportements, et encourager le pouvoir à fixer un cadre plus sévère. Ce choix est probablement le plus efficace, mais on peut regretter que les ONG ne parviennent pas bien à répondre à leur souhait de participer plus directement à la réduction d'émissions de GES.

Ces structures au pouvoir et à la taille limitée progressent plutôt bien en direction de leurs objectifs en ce qui concerne le lobbying et la sensibilisation de la population. Si elles ont de la peine à mettre en place des projets aux conséquences directes, cela peut s'expliquer par le caractère diffus et complexe du réchauffement. L'action des ONG semble donc être plutôt efficace par rapport aux objectifs qu'elles se sont fixés, regardons ce qu'elles en pensent.

#### *Autocritique*

Contrairement à l'UE, les ONG produisent peu de documents qui évaluent leur propre action avec un œil critique<sup>231</sup>, et sont plutôt réticentes à s'auto-évaluer<sup>232</sup>. On peut toutefois trouver quelques indices qui nous renseignent sur le regard qu'elles portent sur leurs agissements. Pour commencer, les différentes ONG considèrent qu'elles jouent un rôle important dans les grandes avancées au niveau des pouvoirs. Elles pensent avoir participé de manière décisive au succès du Protocole de Kyoto, à certaines lois européennes<sup>233</sup> ou à la prise de position des ministres de l'environnement à Nairobi en 2006 en faveur d'une réduction de moitié des GES, à propos de laquelle Greenpeace international considère « avoir joué un rôle significatif pour mettre ce problème en évidence et obtenir cet accord mondial »<sup>234</sup>. Elles sont toutefois conscientes des limites de leur influence sur les décisions politiques, et reprochent d'ailleurs souvent aux institutions de ne pas aller assez loin<sup>235</sup>. Elles se montrent aussi fières de leurs progrès, comme le WWF France qui se félicite pour l'année 2007 d'avoir fait connaître des rapports scientifiques, d'avoir été bien présent dans les médias, d'avoir joué un rôle dans les hautes sphères de la vie politique ou encore d'avoir créé des guides pour les consommateurs ou un label pour l'énergie<sup>236</sup>. Greenpeace met également en avant sa capacité à proposer des solutions en faveur du climat, comme le plan R[évolution] sur l'usage des énergies<sup>237</sup>. En général, les ONG tiennent à exposer la multiplicité de leurs actions et à souligner qu'elles sont très engagées sur la problématique du réchauffement. Elles reconnaissent toutefois qu'il reste encore beaucoup à faire, et que les actions prises par les différents

---

<sup>230</sup> CAN-E, *New statutes*, op. cit.

<sup>231</sup> En général les grandes ONG produisent des rapports d'activités, mais ceux-ci restent souvent descriptifs.

<sup>232</sup> Alain PIVETEAU, *Evaluer les ONG*, Karthala, Paris, 2004.

<sup>233</sup> Par exemple les avancées concernant les règles sur les émissions de gaz des voitures : Greenpeace, *Victory! European Parliament votes to reduce emissions from gas guzzlers*, 2008, sur <http://www.greenpeace.org/international/news/victory-european-parliament-250908>.

<sup>234</sup> Greenpeace, *Annual report 2006*, 2006, sur <http://www.greenpeace.org/raw/content/international/press/reports/annual-report-06.pdf>, p.8.

<sup>235</sup> Par exemple récemment par rapport au Parlement Européen : CAN-E, Greenpeace, WWF, Friends of the Earth, *EU Parliament falls short of improving EU's answer to climate change*, 2008, sur <http://www.climnet.org/081007~1.pdf>.

<sup>236</sup> WWF France, *Un an d'activité*, op. cit.

<sup>237</sup> Greenpeace, *Annual report 2006*, op. cit., p. 8.

acteurs contre le changement climatique ne sont pas suffisantes. Par contre, on ne trouve pas de véritable autocritique concrète dans les documents émanant des ONG.

L'impression qui domine est que ces organisations sont satisfaites de leur engagement, même si elles sont conscientes que celui-ci est insuffisant pour contrôler le réchauffement. On peut toutefois se demander si les différents rapports et informations qui sont publiés n'auraient pas tendance à renforcer les aspects positifs et à occulter les failles de ces ONG, afin de cultiver une image positive. En effet, qui voudrait soutenir financièrement une organisation qui avoue ses dysfonctionnements ou l'inefficacité de son action ?

### *Evaluation extérieure*

La participation des ONG dans la lutte contre le réchauffement est aujourd'hui bien reconnue dans la littérature, mais il n'existe pas d'évaluation externe spécifique pour les trois organisations que nous étudions. Il est donc difficile de déterminer leur efficacité.

En général, les auteurs ou des acteurs importants comme l'UE pensent que les grandes ONG environnementales ont une certaine influence sur les décisions et la mise en œuvre des politiques, et elles sont considérées comme une source d'information essentielle autant pour la population que pour les autorités<sup>238</sup>. Les spécialistes reconnaissent donc que les ONG environnementales sont une force importante pour lutter contre le réchauffement et nous avons vu certains experts considérant même que ce sont les ONG qui parviendront à sauver la planète de ce danger<sup>239</sup>. Greenpeace, le WWF et CAN faisant partie des organisations les plus actives dans le combat contre le changement climatique, étant reconnues par les autorités<sup>240</sup>, écoutées par les populations et citées en exemple, on peut considérer qu'elles sont tout à fait incluses dans cette vision positive des ONG : nos trois organisations semblent être une force capable d'affronter le problème du réchauffement avec efficacité. Il n'y a toutefois pas d'étude suivie portant sur leur efficacité pour confirmer cette supposition<sup>241</sup>, et leurs forces et faiblesses spécifiques ne sont pas relevées. De plus, certaines recherches remettent en cause cette vision positive, argumentant par exemple que certaines contradictions dans leur mission ont tendance à limiter la capacité de ces ONG à agir sur les causes du réchauffement<sup>242</sup>.

Il est ainsi peu aisé de porter un regard général et objectif sur leur action. La thèse qui considère que les ONG reconnues (dont les trois grandes organisations que nous venons de voir) sont un acteur essentiel et efficace dans la lutte contre le réchauffement paraît très plausible. La crédibilité que leur octroie la population, l'importance que leur donnent les institutions ou encore le fait que de nombreux spécialistes comptent sur leurs actions corroborent cette idée.

A travers cette brève revue des faits et opinions, il semble que Greenpeace EU, CAN-E et le WWF France mènent une action plutôt efficace contre le réchauffement : elles progressent en direction des objectifs qu'elles se sont fixés, comptent plusieurs réussites à leur actif, semblent être satisfaites de leurs actions et jouent un rôle reconnu par la majorité des auteurs ou des institutions. Certains aspects sont bien sûr à améliorer et peuvent être critiqués, par exemple leur difficulté à mettre en place des projets avec un impact direct sur le réchauffement, mais elles semblent être bien efficaces dans les limites de leurs capacités. Nous allons maintenant nous intéresser à ces limites mais aussi aux avantages inhérents aux caractéristiques des ONG.

---

<sup>238</sup> Peter NEWELL, *Climate for change, non-state actors and the global politics of the greenhouse*, *op. cit.*, p. 160.

<sup>239</sup> Professeur Bert Bolin, chairman du GIEC, voir page 24.

<sup>240</sup> Elles participent par exemple aux négociations internationales.

<sup>241</sup> Il existe par contre quelques évaluations de leur gestion, gouvernance ou transparence, peu utiles pour répondre à cette question mais néanmoins intéressantes. Voir par exemple le site de la Fondation Prometheus, <http://www.fondation-prometheus.org/Ressources/BaromONG2008.pdf>, ou de ONG scan, <http://www.ong-scan.org/>.

<sup>242</sup> Denis CHARTIER, *Le rôle de Greenpeace et du WWF dans la résolution des problèmes environnementaux*, 2002, résumé sur [http://www.orsleans.ird.fr/site/abstract\\_chartier.pdf](http://www.orsleans.ird.fr/site/abstract_chartier.pdf).

*d. Atouts et défauts de l'approche de type « société civile » menée par les ONG*

Nous avons vu que les ONG étudiées ont certaines caractéristiques communes<sup>243</sup>, et celles-ci déterminent le cadre et les limites de leurs actions. Ce sont des acteurs avec des ressources financières limitées, qui ont peu de personnel et qui ne disposent pas d'un pouvoir politique direct. Par contre, elles jouissent d'une bonne image dans la société, rassemblent des employés très motivés pour défendre l'environnement et elles peuvent compter sur un large réseau de membres pour les soutenir et épauler leur action.

Les avantages de ce type de structures pour la lutte contre le réchauffement sont divers. Pour commencer, les membres et les décideurs des ONG sont unis autour de la volonté de défendre le climat. Si certaines modalités peuvent être objet de désaccord, tous sont engagés vers ce même but, ce qui évite l'existence de luttes internes paralysantes. La motivation de ces organismes est maximale, et ils peuvent compter sur des activistes enthousiastes pour s'engager avec persévérance, ou mener des actions courageuses qui ont l'avantage d'attirer l'attention des médias et de la population. Quelque soit sa motivation, il est impensable pour un membre de la DG environnement ou du Parlement français de taguer des slogans sur les trottoirs pour convaincre ses collègues de prendre une décision afin de mieux protéger le climat, ou d'escalader la tour d'une centrale utilisant du charbon afin d'épingler l'usage de cette énergie<sup>244</sup>. Par contre, un activiste d'une ONG a non seulement la possibilité de le faire (en particulier sans risquer son poste et sa crédibilité), mais certains sont aussi suffisamment motivés pour prendre ce type de risques. L'unanimité et l'engagement fort en faveur du climat de ces acteurs est aussi particulièrement utile sur une question comme celle du réchauffement, qui demande des efforts allant à l'encontre de certains intérêts. En effet, les ONG peuvent proposer des mesures et chiffrer des objectifs qui correspondent aux véritables besoins de la situation, sans être tenues de prendre en compte l'avis des opposants ou de proposer des objectifs consensuels et acceptables pour les puissants. On peut encore remarquer que la petite taille des organes de décisions et l'unanimité (sur les grands principes) qui y règne permettent aux ONG d'être flexibles, réactives et de disposer d'une grande liberté pour agir dans un sens qui leur paraît opportun. Un dernier avantage du type d'acteur que sont les ONG tiens à la bonne image qu'elles entretiennent dans la société. Grâce à leur engagement en faveur d'une cause louable, et peut-être aussi à leur indépendance et à leur caractère non lucratif, les ONG sont perçues de manière positive et jouissent d'une grande crédibilité auprès de la population. Cela leur permet d'être écoutées et de faire passer plus facilement des informations dans la société. De plus, les autorités sont intéressées à donner une place à ces groupes bien organisés, prêts à coopérer<sup>245</sup> et surtout proches de la société civile, particulièrement aujourd'hui où le concept de démocratie participative est à la mode et où les institutions comme l'UE cherchent à regagner de la légitimité en se rapprochant de la population. Les ONG jouissent ainsi d'une certaine crédibilité dans la population et envers les pouvoirs, et elles ont comme grand avantage d'être pleinement convaincues et motivées à participer à la lutte contre le réchauffement.

Par contre, ces organisations n'ont pas tout à fait les moyens nécessaires pour transformer cette motivation en résultats concrets pour le climat. Les ONG sont assurément douées pour promouvoir les intérêts climatiques dans la société ou au sein du monde politique, mais leur influence dépend du bon vouloir de ces acteurs, qui n'ont aucune obligation de suivre leurs recommandations. En fait, les ONG peinent à avoir un impact direct sur le climat. Elles sont à la fois moins puissantes que les autorités politiques et moins nombreuses que les citoyens : elles n'ont ni le pouvoir d'imposer des mesures, ni les moyens et l'organisation nécessaire pour mettre en place des instruments à grande échelle, ni la légitimité pour conclure des accords internationaux qu'ont les Etats, et elles ne sont pas assez

---

<sup>243</sup> Celles-ci se retrouvent d'ailleurs probablement dans de nombreuses autres organisations ou associations environnementales.

<sup>244</sup> Deux actions des différentes antennes de Greenpeace, voir sur le site de Greenpeace international <http://www.greenpeace.org/international/photosvideos/slideshows/month-in-pictures-sept-2008>.

<sup>245</sup> Bien sur, les groupes extrémistes ne sont pas forcément bienvenus, mais nous verrons que sur la question climatique les ONG ont tendance à être modérées et à chercher à collaborer avec les autorités.

nombreuses pour que leurs comportements aient un impact sur le réchauffement comme la population peut le faire. Ainsi, leur faiblesse en termes de pouvoir et de moyens les obligent à beaucoup compter sur les actions concrètes des autres, en général moins motivés qu'elles.

La grande motivation et l'engagement des ONG se traduisent donc plutôt par une action de fond. Elles font un grand travail de lobbying et de conscientisation qui se révèle être absolument nécessaire pour lutter contre le réchauffement, mais leur contribution concrète pour réduire les émissions de GES est en grande partie tributaire de la bonne volonté des décideurs et de la motivation de la population.

Ces deux chapitres nous ont permis de cerner la manière donc l'UE et trois ONG peuvent concrètement lutter contre le réchauffement. Ces acteurs partagent un objectif commun, sauvegarder le climat, mais ils suivent des stratégies différentes pour tenter de concrétiser ce but. En effet, ils agissent dans les limites et les possibilités offertes par leurs caractéristiques propres : celles d'une grande institution puissante mais divisée pour l'UE, et celles de petites structures avec peu de moyens mais une grande motivation pour les ONG. Elles combattent donc à leur manière le changement climatique, avec plus ou moins d'aisance suivant les domaines. Nous avons vu que la voie plus institutionnelle suivie par l'UE tout comme celle plus caractéristique de la société civile empruntée par les ONG ont chacune des désavantages, mais on peut considérer en général que nos deux acteurs exploitent bien les possibilités qui leur sont offertes pour lutter contre le réchauffement. Ce tour d'horizon nous a donc permis d'avoir une vision d'ensemble des stratégies et de la manière dont l'UE et les ONG agissent pour le climat, et nous allons maintenant pouvoir analyser ces informations et mener une réflexion plus générale sur l'action conduite contre le changement climatique en Europe.



# Chapitre 3. Les conséquences de la présence de l'UE et des ONG dans la lutte

Après avoir observé les approches de l'UE et des trois ONG face à la question climatique, ce chapitre va nous permettre de nous intéresser aux conséquences de la présence et des stratégies de ces acteurs sur la lutte contre le réchauffement. Nous allons commencer par étudier le type de relations qu'entretiennent les ONG et l'UE, en général puis dans notre cas particulier de l'environnement et du réchauffement climatique. Sont-elles plutôt en concurrence et en lutte ou l'atmosphère est-elle à la collaboration ? Nous pourrions ensuite regarder si la configuration des acteurs que nous voyons peu à peu émerger constitue un frein ou au contraire un facteur dynamisant pour la lutte contre le réchauffement. Le troisième point proposera des améliorations possibles par rapport à cette configuration d'acteurs. Nous finirons par replacer la question des acteurs et de leur interaction dans le contexte plus général de la lutte contre le réchauffement, et nous avancerons quelques autres améliorations souhaitables pour améliorer l'efficacité de ce combat.

## 1. Les relations entre l'UE et les ONG

L'UE étant une puissance politique incontournable en Europe et les ONG des miroirs importants de la société civile et de la volonté populaire, ces acteurs ont naturellement développé de nombreuses interactions. Nous allons voir ici quel genre de contacts ils entretiennent et dans quelle mesure ils s'influencent mutuellement, d'abord en général puis dans le cas spécifique de l'environnement et du réchauffement.

### *a. Leurs rapports en général*

L'Union Européenne et les ONG ont peu à peu développé des relations sur différents plans. En effet, ces acteurs ont plusieurs bonnes raisons d'entretenir des liens, et diverses possibilités pour interagir.

Les ONG ont évidemment un grand avantage à se rapprocher des institutions européennes, puisque comme d'autres groupes d'intérêt elles cherchent à défendre des idées et des intérêts spécifiques. Pour être efficaces, leurs opinions doivent être connues des dirigeants afin de pouvoir éventuellement être prises en compte ensuite<sup>246</sup>. Les ONG ont donc besoin d'être considérées comme un interlocuteur valable par les institutions pour avoir une certaine influence et mener un lobbying efficace. De plus, elles ont avantage à être directement en contact avec le pouvoir car elles ont besoin d'informations très actualisées et détaillées sur l'UE, informations qui ne sont pas toujours accessibles de l'extérieur : « il est possible de faire un travail de lobbying et de surveillance beaucoup plus efficace en étant physiquement présent à Bruxelles. Si vous ne l'êtes pas, vous manquez une grande partie des informations puisque la moitié de ce qui s'y passe n'est jamais publiée »<sup>247</sup>. Mais les ONG ne sont pas les seules bénéficiaires d'une relation avec l'UE : cette dernière retire également plusieurs avantages à se rapprocher et à dialoguer avec elles. Pour commencer, il faut rappeler que ces organisations sont des émanations de la société civile. En se montrant ouverte à leur égard, l'Europe renforce le concept de démocratie participative qui lui tient à cœur, contribue à combler le fossé existant avec la population, dispose d'un accès aux besoins et opinions circulant dans la société civile ainsi qu'aux réactions envers son action et se rapproche de son électorat<sup>248</sup>. Dialoguer et prendre en compte l'avis des ONG permet ainsi aux

---

<sup>246</sup> Bertrand VAYSSIERE, *Groupes de pression en Europe, Europe des citoyens ou des intérêts ?*, Toulouse, Privat, 2002, p. 55.

<sup>247</sup> Traduction de James GARDNER, *Effective lobbying in the European Community*, Deventer, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1991, p. 65. NB. On peut espérer qu'une plus grande quantité d'information soit disponible de l'extérieur aujourd'hui grâce aux efforts consentis par l'UE en terme de transparence et au développement des nouvelles technologies.

<sup>248</sup> European Citizen association, *L'écoute de la société civile : quelle relation entre la Commission Européennes et les ONG*, sur [http://ec.europa.eu/governance/contrib\\_ecas\\_relations\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/governance/contrib_ecas_relations_fr.pdf), p. 4, Commission Européenne, *La commission*



institutions européennes de gagner en légitimité, et d'avoir parfois une influence et un contact direct avec les populations sans passer par les Etats. De plus, l'UE peut également tirer parti de l'expertise et des compétences que détiennent les ONG. Proches de la société et souvent spécialistes dans leur domaine, les organisations peuvent fournir des informations techniques et pointues, mais aussi donner leur avis ou même formuler des propositions précieuses pour les institutions européennes<sup>249</sup>. Pour terminer, les ONG peuvent être un partenaire intéressant sur lequel l'Union peut s'appuyer pour la gestion, l'évaluation et la surveillance de ses projets<sup>250</sup>. Les ONG tout comme l'UE peuvent donc retirer divers avantages à être en relation et à collaborer.

Leurs interactions peuvent se réaliser à plusieurs niveaux, et dépendent du degré d'ouverture dont l'UE fait preuve suivant les sujets ainsi que de la motivation des ONG à se rapprocher du pouvoir. Les trois principales institutions de l'UE, la Commission, le Conseil et le Parlement entretiennent toutes des rapports plus ou moins étroits avec les ONG. La Commission Européenne pour commencer porte une grande attention aux représentants de la société civile. En 1992, elle a jugé nécessaire « d'instituer une communauté plus ouverte pour assurer un débat [...] sur ses activités »<sup>251</sup> et a souhaité pour cela renforcer le dialogue avec les groupes d'intérêts, dont les ONG : « la Commission a besoin du dialogue avec les lobbies »<sup>252</sup>. Elle laisse donc une ouverture plutôt large aux ONG afin de pouvoir bénéficier de leurs connaissances et pour rester proche de la société et de ses revendications. Les organisations vont ainsi pouvoir profiter de cette ouverture pour défendre leurs convictions auprès de la Commission, en espérant en particulier que leurs opinions influencent les propositions législatives que produit cet organe. Elles peuvent le faire en proposant des études et documents (parfois à la demande des autorités), en devenant membre des groupes d'experts, en participant aux consultations organisées par la Commission, ou encore en tentant de contacter directement ses membres<sup>253</sup>. Le Conseil est par contre peu en contact avec les représentants des ONG. En effet, les ministres qui le constituent viennent en général avec des recommandations provenant de leurs gouvernements respectifs, et sont donc peu enclins à se laisser influencer à Bruxelles. Les ONG ont bien compris cela et tentent donc plutôt d'agir en amont auprès des ministères nationaux<sup>254</sup>. Le Parlement européen enfin est un autre lieu privilégié pour les rapports entre l'UE et les ONG. Les parlementaires sont en demande d'information et d'expertise pour asseoir leur pouvoir, et rencontrent donc volontiers les représentants de la société civile, que ce soit lors d'auditions officielles ou de manière informelle<sup>255</sup>. Les ONG profitent de cet accès facilité et sont intéressées à communiquer avec le Parlement pour influencer son opinion, en particulier car cet organe a la possibilité de déposer des amendements modifiant les textes<sup>256</sup>. Remarquons que les représentants d'ONG peuvent également tenter de faire entendre leur voix en trouvant des relais dans les intergroupes<sup>257</sup>. Les ONG et l'UE (à travers certains membres et certaines structures de la Commission et du Parlement surtout) ont donc la possibilité de développer des relations, et une collaboration qui profite aux deux côtés s'est effectivement souvent construite.

---

*et les Organisations non gouvernementales, le renforcement du partenariat*, COM (2000) 11, 2000, sur [http://ec.europa.eu/civil\\_society/ngo/docs/communication\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/civil_society/ngo/docs/communication_fr.pdf), p. 4-6, et Plate-forme des ONG européennes du secteur social, *Démocratie, gouvernance et ONG européennes*, 2001, sur [http://ec.europa.eu/governance/social-ngos\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/governance/social-ngos_fr.pdf).

<sup>249</sup> Bertrand VAYSSIERE, *Groupes de pression en Europe, Europe des citoyens ou des intérêts ?*, op. cit.

<sup>250</sup> Commission Européenne, *Communication de la Commission sur la mise en œuvre du programme européen sur le changement climatique*, op. cit., p. 5.

<sup>251</sup> Sommet de Birmingham, 16 octobre 2002, cité dans VAYSSIERE, *Groupes de pression en Europe, Europe des citoyens ou des intérêts ?*, op. cit., p. 59.

<sup>252</sup> Selon un haut fonctionnaire européen cité dans Jacqueline NONON, et Michel CLAMEN, *L'Europe et ses couloirs, lobbying et lobbyistes*, Paris, Dunot, 1991, p. 15.

<sup>253</sup> Dusan SIJANSKI, *Networks of European pressure groups*, Genève, Euryopa, 2007, p. 5.

<sup>254</sup> Stéphane DESSELAS, *Un lobbying professionnel à visage découvert*, Paris, Editions du Palio, 2007, p. 113.

<sup>255</sup> Bertrand VAYSSIERE, *Groupes de pression en Europe, Europe des citoyens ou des intérêts ?*, op. cit., p. 35.

<sup>256</sup> Stéphane DESSELAS, *Un lobbying professionnel à visage découvert*, op. cit., p. 116.

<sup>257</sup> Les intergroupes sont une structure réunissant des députés issus de groupes politiques et de commissions différentes autour d'un thème commun, voir Laurent DUTOIT, *Parlement européen et société civile*, 2008, Thèse de doctorat sur <http://archive-ouverte.unige.ch/unige:529>, p. 197.

A travers ces contacts, l'UE et les ONG exercent une certaine influence l'une sur l'autre. Même si l'UE n'a aucune obligation de tenir compte des revendications des organisations, celles-ci parviennent souvent à exercer un certain poids, plus ou moins important et décisif, sur les décisions européennes. De même, le fait que l'UE soit plutôt à l'écoute des ONG et accède parfois à leurs demandes contribue probablement à rendre ces dernières plus conciliantes et modérées.

Cependant, une attitude d'ouverture et de coopération ne prévaut pas toujours, et les rapports entre les institutions et les organisations peuvent aussi être conflictuels. Les ONG s'opposent parfois ouvertement à l'UE sur certains sujets, en particulier lorsqu'elles considèrent que leurs positions sont très mal prises en compte. Elles peuvent choisir de ne pas collaborer afin de garder une plus grande liberté d'action et de parole et n'hésitent pas à recourir aux manifestations et autres protestations pour se faire entendre et alerter l'opinion publique. On peut remarquer que cette attitude est plus ou moins présente suivant les sujets, mais elle varie aussi suivant les ONG. Il est tout à fait possible de trouver des représentants de certaines ONG en train de négocier avec l'UE sur une question alors que d'autres plus radicales manifestent au même moment à propos de ce problème. D'autre part, l'UE n'est pas non plus toujours prête à entamer le dialogue avec la société civile, et il arrive qu'elle ferme ses portes à la discussion ou qu'elle refuse de considérer l'opinion ou les demandes émanant des ONG.

Les ONG et l'UE ont donc différentes manières d'interagir. En général, ces acteurs ont pris conscience de leur intérêt à collaborer et à communiquer, et ils ont construit des liens et une relation basée sur la coopération et le respect. L'Europe cherche à renforcer ses liens avec les organisations<sup>258</sup> et leur laisse ainsi un certain accès à différents niveaux, dont ces dernières font souvent usage afin de faire du lobbying pour leurs idées. Mais lorsque leurs intérêts sont trop éloignés, que les ONG ne sont pas prêtes à accepter certaines positions ou que l'UE n'est pas disposée à discuter et à faire des compromis, leur relation peut tourner à l'affrontement. L'attitude de ces deux acteurs peut donc être bien différente suivant les cas, et nous allons voir maintenant ce qu'il en est dans le domaine de l'environnement et du réchauffement.

#### *b. Le cas de l'environnement et du changement climatique*

Dans le domaine de l'environnement et surtout du climat, les ONG concernées par le sujet ont construit des relations plutôt proches avec l'UE, en particulier avec certains organes comme la DG environnement. Nos deux acteurs ont en effet tout spécialement intérêt à être en contact sur ce thème, et il existe une grande connivence entre leurs objectifs et leurs analyses respectives. Nous avons vu que les ONG peinent à agir directement sur le climat, et doivent donc beaucoup compter sur l'action des autorités: le lobbying constitue une part très importante de leur activité, et demande donc la construction de liens étroits avec le pouvoir. Ce dernier leur fournit aussi souvent une part de leurs ressources financières. Les différents acteurs des institutions européennes accueillent quant à eux volontiers des informations provenant des organisations sur ce sujet, car il comporte de nombreux aspects scientifiques et techniques<sup>259</sup>. De plus, le changement climatique est un domaine dans lequel les positions de l'UE et des ONG sont plutôt convergentes, puisque ces acteurs souhaitent tous protéger le climat. Bien sûr, l'Union ne peut pas compter sur une unanimité à ce sujet, et les objectifs des organisations environnementales sont plus ambitieux, mais leur but général est le même, tout comme leur cadre d'analyse souvent construit à partir des mêmes rapports, et de nombreuses propositions de la société civile sont approuvées par une partie de l'UE.

L'UE comme les ONG ont bien compris leur intérêt à collaborer et ont en effet multiplié leurs interactions. L'Union ouvre largement ses portes à ces représentants de la société civile et consulte souvent leur opinion lorsqu'il s'agit de la question climatique. De l'autre côté, la plupart des ONG<sup>260</sup> privilégient une voie proche des institutions à celle de l'opposition, et même si certaines actions-choc

---

<sup>258</sup> Aurore WANLIN, « Les ONG en Europe : facteur « d'européanisation » de la société civile », *Synthèse*, numéro 35, 2002, sur [http://www.robert-schuman.eu/question\\_europe.php?num=sy-35](http://www.robert-schuman.eu/question_europe.php?num=sy-35).

<sup>259</sup> Chris BOYD, « Lafarge and Global Warming », in *European Union lobbying, op. cit.*, p. 80.

<sup>260</sup> Et très clairement celles que nous avons étudiées.

sont parfois menées, elles le sont plus souvent contre des industries et autres pollueurs que contre les autorités. Cette volonté de dialogue peut s'illustrer par le fait que deux fois par an les grandes ONG européennes actives dans le domaine de l'environnement rencontrent le directeur de la DG environnement pour discuter de leurs relations ainsi que du programme de travail de la direction générale<sup>261</sup>.

En dehors de ces réunions spéciales, les contacts quotidiens entre l'UE et les ONG se réalisent à plusieurs niveaux<sup>262</sup>. Les ONG participent d'abord à la formation de l'agenda politique en interpellant les autorités et la population à propos de certains thèmes, et en en proposant une lecture particulière. Lors des consultations et des négociations puis lors des prises de décision du pouvoir, les ONG donnent des conseils et font pression sur les autorités, et leur voix retient en général l'attention des institutions. Enfin, les organisations jouent souvent un rôle lors de la mise en œuvre des décisions européennes, ceci en surveillant ou en participant à leur bon déroulement ainsi qu'en rapportant les manquements aux autorités. L'exemple des négociations autour des mécanismes de développement propres du Protocole de Kyoto donne une bonne illustration de la diversité de l'action des ONG à différents niveaux<sup>263</sup>. Cet outil, discuté au niveau international, permet à un pays de réduire les émissions comptabilisées sur son compte dans le cadre du système d'échange d'émission en investissant dans des projets réduisant les GES dans les pays en développement. Pour le WWF, le type de projets financés à l'étranger devrait répondre à des exigences environnementales strictes, et promouvoir par exemple les énergies renouvelables. D'autres acteurs souhaitaient que la forme prise par ces projets soit (plus ou moins) libre. L'UE était divisée sur ce point, et le WWF a fait un lobbying important afin que l'Union défende la position la plus engagée en faveur du climat lors des négociations internationales. Dans un premier temps, cette ONG a contacté et diffusé de l'information aux acteurs européens importants sur cette question ainsi qu'à certaines personnes susceptibles de défendre avec conviction leur opinion à l'intérieur des institutions. Grâce à cette pression et à la reconnaissance dont le WWF jouit au sein de l'UE, la question de la qualité des projets financés par le mécanisme de développement est bien apparue sur l'agenda politique européen et a commencé à être discutée. Le WWF a ensuite tenté de faire de ce thème une priorité en contactant de nombreuses personnalités officielles, en faisant du lobbying auprès des pays réticents ou encore en organisant de très nombreuses réunions avec les différents acteurs européens. Il a également rallié d'autres organisations environnementales à sa cause afin que cette revendication soit considérée comme celle des ONG environnementales en général. Grâce à cette action, les conclusions du Conseil des ministres fixant la position internationale de l'UE ont comporté une mention concernant la qualité des projets financés dans le cadre du mécanisme de développement propre. Les ONG ont ainsi usé de différents moyens, comme l'information et la pression, et ont tenté d'influer autant sur l'agenda politique que sur la décision finale.

Cet exemple illustre bien le fait que l'UE et les ONG ont bâti des relations basées sur le dialogue, mais cela ne veut absolument pas dire que leurs positions sont toujours les mêmes. En effet, les organisations tentent souvent de convaincre une Europe indécise ou même opposée à leurs propositions. Si leurs relations se déroulent en général dans une atmosphère d'ouverture, certaines ONG ou certains thèmes peuvent tout de même encourager la société civile à s'opposer et à se confronter à l'UE, en organisant par exemple des manifestations pour protester<sup>264</sup>. Mais cela reste bien rare, et les rapports entre ces deux acteurs semblent au premier abord probablement plus conflictuels qu'ils ne le sont en réalité. En raison de leur grande connivence fondée sur des buts communs, un cadre d'analyse semblable et des avantages mutuels à collaborer, l'UE et les ONG ont choisi la voie de la collaboration, et ils semblent plus complices qu'adversaires.

---

<sup>261</sup> Commission Européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les politiques et mesures proposées par l'UE pour réduire les émissions de GES : Vers un programme européen sur le changement climatique*, op. cit., p. 10.

<sup>262</sup> Peter NEWELL, *Climate for change, non-state actors and the global politics of the greenhouse*, op. cit., p. 152-153.

<sup>263</sup> Pour les détails, voir Tony LONG, Liam SALTER, et Stephan SINGER, « WWF : European and global climate policy », in *European Union lobbying*, New York, Palgrave, 2002.

<sup>264</sup> A ne pas confondre avec des manifestations plus courantes qui visent à encourager les autorités à prendre un certain parti ou à alerter l'opinion publique.

La théorie de Newell, qui veut qu'« un déterminant important de l'influence qu'une ONG est capable d'exercer sur la politique est la proximité de sa relation avec les principaux acteurs et organes de décision »<sup>265</sup> semble se vérifier dans le domaine de l'environnement. En effet, les ONG sont plutôt proches du pouvoir et on leur reconnaît bien une influence importante sur l'UE dans ce secteur. Lors des négociations sur le niveau d'émissions de GES que devait fixer le Protocole de Kyoto par exemple, les ONG environnementales européennes ont contribué de manière décisive à ce que l'UE propose des valeurs plus élevées que celles prévues initialement<sup>266</sup>. Plusieurs auteurs considèrent que l'activité des ONG est en grande partie responsable de la position très favorable au climat que soutient l'UE au niveau international et pensent que ces organismes sont des acteurs puissants dans le domaine du changement climatique<sup>267</sup>. Il faut remarquer que d'autres auteurs reconnaissent ce rôle mais soulignent que leur poids ne doit pas être surestimé, car le potentiel d'influence des ONG est miné par le contexte difficile dans lequel elles agissent, en particulier la présence de lobbies industriels très puissants<sup>268</sup>. S'il est difficile de déterminer dans quelle mesure les ONG parviennent à influencer l'UE, il est sûr qu'elles ont un certain poids auprès de cette institution. On peut aussi souligner que la position ouverte de l'UE peut en partie expliquer le fait que les organisations environnementales soient plutôt modérées, et non perturbatrices et agressives par rapport au pouvoir<sup>269</sup>.

A propos de la problématique du réchauffement, les ONG et l'UE ont donc particulièrement intérêt à être ouvertes les unes aux autres et à privilégier le dialogue, ceci d'autant plus qu'elles partagent un objectif commun. Ces acteurs ont bien choisi cette voie, et même si cela ne signifie pas que leur relation soit exempte de conflit, elle semble principalement basée sur la collaboration. Grâce à leurs nombreux contacts, nos acteurs exercent une certaine influence l'un sur l'autre, et les ONG en particulier peuvent ainsi mener un lobbying efficace auprès de l'UE.

---

<sup>265</sup> Traduction de Peter NEWELL, *Climate for change, non-state actors and the global politics of the greenhouse*, *op. cit.*, p. 131.

<sup>266</sup> Tony LONG, Liam SALTER, et Stephan SINGER, « WWF : European and global climate policy », in *European Union lobbying*, *op. cit.*

<sup>267</sup> *Ibid.*, p. 103, et Robin PEDLER (Ed.), *European Union lobbying*, New York, Palgrave, 2002, p. 7.

<sup>268</sup> Différents auteurs repris par Peter NEWELL, *Climate for change, non-state actors and the global politics of the greenhouse*, *op. cit.*, p. 152-153.

<sup>269</sup> Dana FISHER, « Civil society protest and participation : civic engagement within the multilateral governance regime », in *Emerging forces in environmental governance*, Tokyo, United Nations University Press, 2004.

## 2. La configuration des acteurs engagés contre le réchauffement, frein ou facteur dynamisant ?

En étudiant comment l'UE et les ONG luttent contre le changement climatique puis en regardant leurs relations, nous avons vu peu à peu émerger une sorte de cartographie de ces acteurs actifs contre le réchauffement ainsi que des caractéristiques de leur combat. Nous allons reprendre ici ces caractéristiques, puis regarder quel sont les atouts et les défauts de cette configuration afin de déterminer finalement si cette situation est vecteur de dynamisme ou au contraire de difficulté pour la lutte contre le changement climatique.

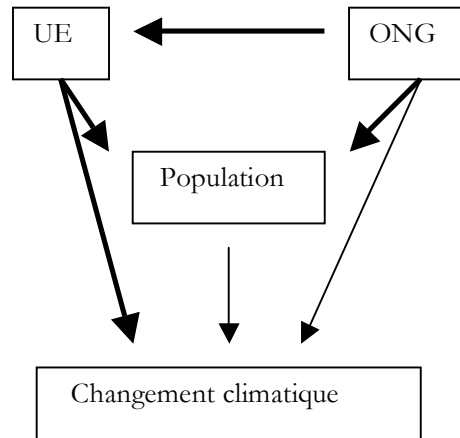
### *a. La configuration*

Trois constatations importantes peuvent être faites pour caractériser la configuration des acteurs dans ce champ. Il semble d'abord que nos deux acteurs aient des caractéristiques bien différentes et suivent par conséquent une approche distincte dans leur combat contre le changement climatique. En effet, nous avons observé de nombreuses divergences autant dans la forme que prend leur structure que dans les moyens utilisés. L'UE est une très grande organisation, avec des moyens financiers conséquents, qui détient un pouvoir important au niveau interne comme international, et qui doit gérer une grande région en prenant en compte les différents domaines et intérêts qui y cohabitent. Nos ONG sont de bien plus petites entités dont le budget est limité, elles n'ont pas le pouvoir d'obliger mais seulement la possibilité d'inciter et d'encourager des actions, et elles s'articulent uniquement autour de la question de la défense de l'environnement. Ces organisations disposent également d'une assez grande liberté d'action, elles sont composées de membres et d'employés motivés pour lesquels l'environnement est une priorité, et elles jouissent d'une bonne image dans la société. L'Union Européenne est elle plus limitée dans son engagement en faveur du climat en raison de la multitude d'acteurs et d'intérêts qui s'affrontent en son sein, y compris ceux opposés à la lutte contre le réchauffement, et elle se doit de proposer des solutions consensuelles. Elle ne peut pas compter sur un réseau de membres engagés, mais elle dispose par contre de plusieurs organisations sur lesquelles elle peut s'appuyer.

Ces caractéristiques et possibilités diverses expliquent que leurs moyens d'action soient souvent différents : les ONG s'appuient sur le lobbying au niveau national, européen ou international, sur quelques actions choc et sur leurs membres pour agir, mais elles n'ont mis en place que quelques projets concrets. L'UE compte plutôt sur l'effet direct de ses lois, de ses instruments économiques (taxes, permis d'émissions, etc.) et sur ses engagements internationaux. Ces acteurs font par contre tous deux usage des instruments de communications avec la société, publications ou campagnes d'informations. Pour simplifier, on peut considérer que les principaux vecteurs d'action des ONG sont le lobbying et l'information au public, alors que l'UE privilégie l'information et surtout l'action directe à travers la législation et de grands programmes d'action. On pourrait résumer leur action comme suit<sup>270</sup> :

---

<sup>270</sup> Les flèches indiquent la volonté d'influencer. Plus les flèches sont larges, plus l'influence et la volonté de l'acteur est importante. Remarquons que ce schéma est très simplifié et exclut (tout comme notre analyse) plusieurs acteurs, comme les médias ou les experts.



Ces divergences importantes nous permettent ainsi de qualifier nos deux acteurs ainsi que leurs stratégies de différentes. Remarquons qu'il existe tout de même plusieurs points sur lesquels les ONG et l'UE convergent. Leurs objectifs généraux d'abord sont les mêmes, puisqu'ils souhaitent tous deux réduire le réchauffement de la planète et en limiter les effets, ceci en favorisant la prise de conscience dans la société, en améliorant l'information ou en encourageant la recherche. De plus, nos acteurs partagent un cadre de pensée commun et ont des perceptions du phénomène ou des objectifs à atteindre relativement similaires, peut-être surtout car ils se basent souvent sur les mêmes données scientifiques ou analyses d'experts pour orienter leur action. Les ONG et l'UE partagent donc plusieurs points communs, en particulier en ce qui concerne leurs objectifs, mais elles ont bien des caractéristiques et des possibilités d'actions qui sont très nettement différentes.

Une seconde caractéristique à remarquer concernant la configuration des acteurs est le fait que les approches de nos deux sujets se révèlent être plutôt complémentaires. Tous deux tentent de sensibiliser le public, mais en dehors de cela leurs stratégies contre le réchauffement ne sont pas les mêmes et semblent bien se compléter. Les ONG font preuve d'un engagement intense, jouent un rôle de moteur, prodigent des conseils et des avertissements aux autorités et poussent tous les acteurs à avancer vers une meilleure prise en compte du climat. Par contre, les améliorations sur le climat que leur action peut directement permettre sont faibles. L'UE est moins motivée, mais elle a la capacité de transformer sa volonté en avancées concrètes. Ainsi, elle se charge de définir les cadres et les instruments pour s'attaquer directement au changement climatique.

Pour finir, l'étude des relations entre nos deux acteurs nous a permis de déterminer que leurs rapports se caractérisent par une atmosphère de collaboration. Bien sûr, nous avons vu que l'UE et les ONG sont souvent en désaccord, les organisations sont en lutte pour imposer leur point de vue et l'UE refuse parfois de les écouter, mais leurs relations se déroulent la plupart du temps dans un climat de dialogue et d'ouverture à l'autre.

La configuration de nos acteurs dans le domaine de la lutte contre le réchauffement peut donc se résumer comme suit : des acteurs différents avec des manières complémentaires de s'investir et d'attaquer le problème, et une atmosphère de collaboration. Cette situation est-elle plutôt positive ou négative pour l'objectif partagé par nos acteurs, combattre le changement climatique ?

#### *b. Les atouts de cette configuration*

Une telle configuration a plusieurs conséquences positives sur l'efficacité de la lutte contre le réchauffement. Pour commencer, la variété des actions menées par les ONG et l'UE représentent un grand atout. En effet, cela permet d'attaquer le problème sous des angles différents et d'agir dans un plus large spectre. Le réchauffement climatique étant une question à la fois très large et très diffuse, ces

approches diverses sont particulièrement bienvenues : c'est « un sujet trop large pour que la lutte soit efficace à moins d'exercer simultanément une pression à tous les niveaux »<sup>271</sup>. Les ONG et l'UE amènent chacune des savoir-faire, des connaissances et des moyens différents, qui permettent à la lutte contre le réchauffement d'être mieux armée, de disposer d'une plus grande palette d'instruments concrets et d'une meilleure légitimité et perception dans la société.

De plus, le fait que nos deux types d'acteurs soient complémentaires leur permet d'agir dans les domaines qui correspondent le mieux à leurs possibilités, ce qui assure une meilleure efficacité de leurs actions. Concrètement, il existe trois champs d'action pour lutter contre le réchauffement : on peut tenter de faire changer la perception et les habitudes de la population, s'attaquer aux gros pollueurs comme les entreprises ou certains Etats, ou tenter de créer une société mieux adaptée aux conséquences du changement climatique. Dans le premier domaine, nos deux acteurs informent mais aussi agissent auprès de la population, et ils le font chacun à leur manière. Les ONG peuvent compter sur leur proximité avec la société, leur bonne image, leur réseau et leur inventivité alors que l'UE bénéficie de moyens conséquents, de grandes capacités pour diffuser l'information ou encore d'une bonne crédibilité. Concernant les grands pollueurs, les ONG apportent leur contribution à la lutte en tentant de persuader les entreprises de devenir plus écologiques ou en surveillant et dénonçant les industries les plus « sales » et celles qui ne respectent pas les lois, alors que l'UE impose surtout des restrictions légales. A propos de l'adaptation pour terminer, la gestion des risques ou la construction d'infrastructures adaptées sont surtout du ressort des institutions, alors que les ONG peuvent contribuer à attirer l'attention de la société sur ce sujet. Ainsi, la diversité et la complémentarité de nos acteurs est très positive pour le climat, puisque nous voyons que non seulement ils ne font pas inutilement le travail à double<sup>272</sup>, mais surtout ils peuvent ainsi couvrir un champ plus important et privilégier le type d'action dans lesquelles ils sont le plus performant.

D'autres avantages découlent plus particulièrement de la capacité des deux acteurs à collaborer. Pour commencer, ils se procurent mutuellement des apports qui rendent leur action plus efficace : les ONG offrent à l'UE de l'information, une certaine légitimité, un lien avec la société civile ou encore une caisse de résonance pour disséminer leur information, alors que l'UE propose aux organisations un accès au pouvoir et un financement<sup>273</sup>. Ensuite, les ONG et l'UE ont tendance à dynamiser chacune l'engagement de l'autre. Les ONG encouragent évidemment l'Union à s'investir d'avantage pour le climat à travers le lobbying. Mais l'UE, en reconnaissant leur importance et en faisant appel à leur connaissance, pousse probablement aussi les ONG à étendre leurs recherches et à se développer, ceci d'autant plus que ce sont souvent les organisations les mieux organisées et disposant des plus grandes connaissances qui sont les plus écoutées par les autorités<sup>274</sup>. Enfin, nos acteurs peuvent profiter des critiques faites par l'autre camp pour s'améliorer. On peut encore souligner le fait qu'une attitude de collaboration présente l'avantage d'éviter des luttes intestines entre ONG et UE, qui mobiliserait inutilement du temps et une l'énergie bien mieux utilisée à protéger le climat.

Ainsi, la diversité, la complémentarité et la collaboration qui règne entre nos acteurs permettent à la lutte contre le réchauffement d'être d'une part plus complète et de toucher un spectre plus large, et d'autre part d'être plus dynamique et efficace.

### *c. Les désavantages de cette configuration*

Cependant, les trois caractéristiques que nous avons mises en avant n'ont pas que des avantages, et elles peuvent également jouer le rôle d'un frein pour la protection du climat. Tout d'abord, on peut souligner

---

<sup>271</sup> Traduction de Peter NEWELL, *Climate for change, non-state actors and the global politics of the greenhouse*, op. cit., p. 127.

<sup>272</sup> Ou en tout cas rarement.

<sup>273</sup> L'UE investit beaucoup de fonds dans le soutien aux ONG, même si toutes n'ont pas usage, à l'image de Greenpeace.

<sup>274</sup> Satoko MORI, « Institutionalization of NGO involvement in policy functions for global environmental governance », in *Emerging forces in environmental governance*, Tokyo, United Nations University Press, 2004.

que les différences entre les deux acteurs ouvrent certes de nombreuses possibilités d'action, mais elles créent aussi un manque de cohérence dans la lutte. Ces différences peuvent être un obstacle à la construction d'une relation plus proche entre les acteurs, puisqu'il est plus difficile de collaborer lorsque les fonctionnements, les idées ou le langage de l'autre sont différents. Or nous avons vu qu'une relation proche entre l'UE et les ONG amènerait de nombreux avantages, par exemple une plus grande cohérence de la politique climatique, ou l'accès à des idées et des informations supplémentaires.

Si une plus grande collaboration peut paraître souhaitable, le fait que nos acteurs coopèrent déjà de manière conséquente peut à l'inverse être perçu comme un désavantage pour la lutte contre le réchauffement. En acceptant d'être proches du pouvoir et d'être en partie financé par lui<sup>275</sup>, les ONG perdent un peu de leur autonomie et de leur marge d'action. Elles gagnent certes la possibilité d'exercer une influence directe, mais au prix d'une part de leur liberté<sup>276</sup>. Plusieurs auteurs estiment qu'elles auront alors tendance à être plus modérées dans leurs actions et leurs revendications pour conserver ce rôle, et certaines de leurs propositions pourraient être modelées en fonction de ce qu'elles estiment être recevable par le pouvoir<sup>277</sup>. Ainsi, des aspects importants du problème peuvent parfois être laissés dans l'ombre, ou des mesures insuffisantes peuvent être proposées : on court le risque que même les recommandations des ONG se révèlent bien insuffisantes pour espérer limiter suffisamment le réchauffement climatique. D'autre part, les organisations auront tendance à limiter le recours à des moyens plus extrêmes, qui peuvent parfois être utiles pour attirer l'attention du public sur une question. Le fait que les ONG soient proches des institutions peut donc les pousser à ne pas être assez virulentes dans leurs revendications et leurs actions, ce qui affaiblit l'efficacité de leur action contre le réchauffement. Plus généralement, ce rapprochement couplé à un intérêt commun à collaborer peut aussi mener à un manque de contrôle mutuel entre les ONG et les institutions.

Pour terminer, un désavantage non négligeable de l'existence de différents acteurs puissants dans le combat contre le réchauffement est le fait que ceux-ci ont tendance à se reposer l'un sur l'autre. L'UE avoue beaucoup compter sur les ONG, et l'importance que les ONG accordent au lobbying montre qu'elles comptent également beaucoup sur l'UE pour contrer le changement climatique. Cette configuration contribue ainsi à diluer le sentiment de responsabilité et conduit parfois les acteurs à ne pas prendre toutes les mesures en leur pouvoir, espérant qu'un autre agira à leur place. De plus, cela ne les incite pas à explorer de nouveaux territoires lorsque ceux-ci sont déjà couverts par un autre acteur. Les ONG en particulier semblent avoir laissé l'action concrète aux gouvernements et institutions, alors que leurs trop rares tentatives, comme celle du WWF France de montrer pendant trois ans comment une ville peut concrètement réduire ses émissions de GES, sont tout à fait intéressantes, novatrices et complémentaires par rapport à l'action institutionnelle.

Les trois caractéristiques de la configuration des acteurs dans le domaine du réchauffement (diversité, complémentarité et collaboration) ont donc aussi des défauts. Ils contribuent à produire un manque de cohérence ainsi qu'à limiter le sentiment de responsabilité et les actions des ONG comme de l'UE. De plus, on peut craindre que la relation entre nos acteurs ne soit ni assez proche pour réellement amener une plus grande cohérence et des apports mutuels importants, ni assez lâche pour ne pas risquer une diminution de l'autonomie des ONG.

#### *d. Bilan*

Au final, nos trois caractéristiques sont-elles plutôt un frein ou un facteur dynamique pour la lutte contre le changement climatique ? Malgré l'importance des critiques et le fait qu'il puisse être intéressant de garder ces aspects à l'esprit, les avantages d'avoir des acteurs divers, aux actions complémentaires et

---

<sup>275</sup> Le fait que l'UE finance des ONG faisant ensuite du lobbying sur elle-même à d'ailleurs provoqué une polémique en Grande Bretagne, voir par exemple Simon COX, *EU 'wasting' cash on lobby groups*, Radio 4 (BBC), 6 décembre 2007, sur <http://gmopundit.blogspot.com/2007/12/lobby-groups-run-on-eu-cash.html>.

<sup>276</sup> Satokio MORI, « Institutionalization of NGO involvement in policy functions for global environmental governance », in *Emerging forces in environmental governance*, *op. cit.*, p. 166.

<sup>277</sup> Peter NEWELL, *Climate for change, non-state actors and the global politics of the greenhouse*, *op. cit.*, p. 37.



qui collaborent semblent être plus importants que les inconvénients. Concernant la diversité des acteurs, le fait qu'ils puissent ainsi attaquer le problème sur plusieurs fronts et qu'ils disposent d'outils variés pour le faire semble être un atout indéniable pour la lutte contre le réchauffement, même si cela amène peut-être un certain manque de cohérence et d'initiative. Le caractère complémentaire des actions de l'Union et des ONG produit des gains importants en termes de performance. En ce qui concerne la relation plutôt proche entre nos acteurs, il est vrai qu'il existe un réel danger que les ONG perdent de leur combativité et deviennent trop peu ambitieuses dans leurs positions pour parvenir à lutter efficacement contre le réchauffement. Mais les ONG ont compris que la construction de liens avec le pouvoir permet des gains importants en terme de dynamisme et d'efficacité. Dans la réalité, la majorité des ONG environnementales cherchent donc à se rapprocher du pouvoir, accordant plus d'importance au pouvoir d'influence qu'elles peuvent y gagner qu'à une potentielle perte d'une part de leur autonomie<sup>278</sup>.

Finalement, on peut affirmer que la combinaison des trois qualificatifs (diversité, complémentarité et approche collaborative), avec lesquels nous avons décrit la configuration des acteurs engagés contre le réchauffement, est positive pour l'efficacité du combat contre le réchauffement. La configuration est favorable et ces trois aspects sont positifs, même si certains le sont moins que d'autres ou peuvent avoir des effets à la fois positifs et négatifs. Alors qu'avoir des acteurs différents pourrait mener à des doublons inefficaces ou à des luttes intestines, les ONG et l'UE ont construit un système qui produit du dynamisme et qui permet d'attaquer le problème du réchauffement de manière variée. S'il fallait imaginer le terrain idéal pour que le climat soit le mieux protégé possible, il serait tout à fait pertinent de souhaiter la présence de plusieurs acteurs, qui soient différents, avec des visions et des manières d'agir complémentaires et surtout une atmosphère de collaboration. Mais cela ne veut pas dire que la situation soit parfaite pour autant. Nous allons voir maintenant comment il serait possible d'améliorer l'efficacité de la lutte contre le changement climatique au niveau de la configuration et des relations entre les acteurs.

---

<sup>278</sup> Peter NEWELL, *Climate for change, non-state actors and the global politics of the greenhouse*, *op. cit.*, p.162.

### 3. Améliorations envisageables dans la configuration des acteurs

L'étude de la configuration des acteurs engagés contre le réchauffement met en avant un système qui semble donc bien marcher, mais qui est évidemment perfectible. Nous allons voir ici quels sont les aspects qui pourraient être améliorés sur cette question.

#### *a. Quelques tentatives*

Il faut d'abord remarquer que notre configuration, qui voit collaborer deux acteurs engagés dont les caractéristiques sont différentes et le type d'action complémentaire, semble plutôt supérieure à d'autres combinaisons possibles. Si par exemple on se trouvait uniquement en présence d'acteurs semblables, ou s'ils adoptaient une approche de confrontation au lieu de collaborer, il y aurait assurément des pertes dans la variété des attaques contre le réchauffement ou dans leur efficacité. La structure générale est donc bonne et n'a pas de raison d'être bouleversée, mais des améliorations peuvent être envisagées à l'intérieur de ce cadre.

Il est difficile de proposer des améliorations réalisables par rapport au fait que les acteurs soient différents et usent de stratégies complémentaires. Non seulement la disposition constatée est plutôt favorable et n'aurait donc pas besoin d'être beaucoup transformée, mais de toute façon il semble très délicat de modifier ces deux caractéristiques. En effet, si par exemple on se trouvait dans un cas de figure où seules les institutions sont actives, on ne pourrait pas forcer les acteurs de la société civile à s'investir pour compléter l'engagement des institutions et assurer une diversité des acteurs. Il ne serait pas non plus pertinent de recommander aux institutions d'utiliser le répertoire d'action des ONG dans le but d'attaquer le problème de manière plus variée. Ainsi, la présence ou l'absence de diversité parmi les acteurs tout comme le caractère complémentaire de leurs répertoires d'action doivent plutôt être considérés comme une donnée de base que l'on peut difficilement influencer, en tout cas sur le court terme.

Dans notre cas, on pourrait seulement souhaiter qu'à plus long terme de nouvelles forces émergent et s'engagent d'une manière aussi déterminée que le font l'UE et les ONG environnementales. C'est déjà le cas de certains Etats, mais ce serait assurément très positif pour le climat si l'ensemble des Etats, la population, les médias ou pourquoi pas les entreprises s'investissaient profondément contre le réchauffement, aux côtés de l'Union et des organisations environnementales. Il est difficile d'agir concrètement pour que cela devienne réalité, mais on peut souhaiter que l'action sur les mentalités menée par l'UE et les ONG fasse peu à peu prendre conscience du problème du changement climatique à un nombre croissant d'acteurs et éveille leur désir d'agir.

La configuration générale des acteurs sur la question du réchauffement ainsi que la diversité des acteurs et le caractère complémentaire de leurs actions ne sont donc pas des aspects qui nécessitent ou qui se prêtent bien à des améliorations réalisables rapidement. Pour que des changements relatifs aux acteurs rendent la lutte contre le changement climatique en Europe plus efficace, il est plus pertinent de s'intéresser aux rapports entre l'UE et les ONG.

#### *b. La relation entre l'UE et les ONG*

Le principal point qu'il est possible concrètement et rapidement d'améliorer dans la configuration des acteurs est donc celui de la nature des relations entre les ONG et l'UE. Nous avons vu que nos deux acteurs ont déjà construit une certaine collaboration dans une atmosphère plutôt ouverte, mais quelques changements dans leurs rapports seraient susceptibles d'améliorer encore l'efficacité de leur action contre le réchauffement. Trois éléments paraissent nécessaires pour que les relations entre les institutions et les groupes émanant de la société civile créent des conditions optimales pour la lutte contre le réchauffement. Pour commencer, les acteurs doivent avoir une relation proche et interagir dans une atmosphère d'ouverture, de dialogue, de coopération et de transparence. Ensuite, les institutions doivent assurer aux ONG qui collaborent de pouvoir conserver leur indépendance ainsi que

leur liberté de parole et d'action. Pour finir, les ONG doivent être ouvertes au dialogue institutionnel et compétentes.

La première condition, l'existence de relations basées sur la collaboration, est absolument fondamentale pour que le travail des ONG comme de l'UE soit efficace. En effet, nous avons vu qu'une collaboration permet aux deux parties d'augmenter leur force, leurs connaissances, leur capacité d'action et leurs atouts, au lieu de perdre de l'énergie en luttes contre-productives. Ces rapports ont également l'avantage d'encourager mutuellement les acteurs à s'investir plus intensément (à travers le lobbying surtout), et créent une atmosphère d'émulation favorable au progrès. La qualité des actions de chacun peut être améliorée grâce au partage d'informations, à l'échange de bonnes pratiques ou à une critique mutuelle constructive, et cela peut aussi éviter que certaines choses soient faites en double. Si elles sont proches, les institutions et les ONG peuvent présenter un front uni à la fois contre le réchauffement mais aussi devant les autres acteurs qu'il s'agit de convaincre, comme la population ou les entreprises. Les ONG et l'UE sont donc renforcées par leur collaboration et la lutte contre le réchauffement peut ainsi être plus efficace.

La situation actuelle des relations entre l'UE et les ONG évolue dans la bonne direction. Nos deux parties ont bien créé des liens multiples, elles collaborent, se rencontrent et s'apportent mutuellement plusieurs atouts. Leurs rapports gagneraient toutefois à être renforcés, autant en ce qui concerne leur fréquence que leur qualité. Pour cela, il serait d'abord souhaitable de promouvoir, voir de mettre à l'agenda des rencontres régulières et fréquentes basées sur le dialogue et l'échange entre les ONG et les différents organes de l'Union concernés, sur le modèle des rencontres bisannuelles entre la DG environnement et les grandes organisations environnementales par exemple. Remarquons que la participation d'autres acteurs, comme les opposants à la protection du climat, pourrait également être envisageable en vue de créer un véritable espace de débat. Parallèlement à ces nouveaux lieux d'échange, on peut également souhaiter que l'intervention des ONG au niveau institutionnel soit mieux cadrée et plus transparente, et qu'elle se déroule dans une structure plus organisée et cohérente<sup>279</sup>. En effet, nous avons vu qu'il existe déjà de nombreuses voies d'accès à l'UE pour les ONG, mais il règne un certain flou sur leurs rapports, et le rôle de chacun n'est pas toujours très clair. Les ONG par exemple ont parfois un rôle de conseiller à la demande des institutions, mais elles peuvent aussi faire du lobbying pur en essayant de faire passer à tout prix leurs idées. Il est donc positif que les ONG disposent d'un accès important à l'UE, mais ceci devrait se faire dans un cadre mieux régulé, simplifié, clarifié et surtout plus transparent. D'autre part, il serait intéressant pour la qualité de leur relation que l'UE et les ONG connaissent mieux leurs fonctionnements, leurs réalités et leurs priorités respectives, ce qui les aiderait à se rapprocher et favoriserait l'écoute et la confiance<sup>280</sup>. Ainsi, les ONG pourraient mieux comprendre et donc s'adapter aux outils, aux procédures mais aussi aux contraintes et aux impératifs des institutions. L'UE quant à elle serait plus à même de choisir les meilleurs interlocuteurs à contacter suivant la question, et pourrait prendre plus souvent en compte l'avis d'ONG diverses au lieu de privilégier les organisations les plus en vue ou les groupes comme les Green 10.

Si l'UE et les ONG parviennent à mieux se connaître et à intensifier leurs rapports et leur collaboration, elles pourront bénéficier pleinement des avantages que nous avons vus précédemment. De plus, la voix des ONG sera mieux reconnue et plus présente dans les institutions, et il est possible qu'elles pourront ainsi exercer une influence plus importante. On peut aussi espérer que la construction d'une relation proche permette le développement d'une véritable stratégie concertée contre le réchauffement. Il serait très positif pour ce combat que les deux forces les plus actives, les ONG environnementales et les organes les plus « verts » de l'UE (la DG environnement en particulier) puissent se rencontrer régulièrement sur un pied d'égalité, non seulement pour exposer leurs actions, échanger leurs bonnes pratiques ou leurs d'informations, mais aussi pour élaborer ensemble les bases d'un plan d'action

---

<sup>279</sup> Commission Européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les politiques et mesures proposées par l'UE pour réduire les émissions de GES : Vers un programme européen sur le changement climatique*, op. cit.

<sup>280</sup> Cela pourrait se faire à travers la diffusion d'information, mais aussi des visites ou même des formations. Quelques propositions dans European Citizen Association, *L'écoute de la société civile : quelle relation entre la Commission Européennes et les ONG*, op. cit.

concerté. Nos deux acteurs ne devraient pas forcément être d'accord sur tout, et encore moins adopter des approches similaires, mais une certaine coordination permettrait à la lutte contre le réchauffement de gagner en cohérence au niveau européen. Cela améliorerait très probablement l'efficacité de l'action des ONG comme de l'UE.

Un second élément important pour les relations entre l'UE et les ONG concerne l'autonomie des ONG qui collaborent avec les institutions. Les représentants de la société civile et les institutions devraient intensifier leur collaboration, mais il faut éviter que cela s'accompagne d'une perte de virulence des revendications émanant des organisations. Nous avons vu qu'il est possible que les demandes de ces dernières soient de moins en moins dictées par les nécessités du climat et soient de plus en plus formatées en fonction de leur recevabilité politique. Il serait très dommage que les ONG quittent ainsi leur rôle d'« aiguillon » par peur de perdre leur place d'interlocuteur privilégié du pouvoir, ce qui affaiblirait le pluralisme. Au contraire, elles doivent pouvoir conserver une distance critique par rapport aux institutions et participer ainsi au contrôle démocratique.

Il est difficile de savoir dans quelle mesure cette crainte retient actuellement les ONG dans leur collaboration avec l'UE. Il ne semble en tout cas pas que les organisations qui collaborent se sentent trop muselées puisqu'elles se permettent de critiquer l'UE et de mener parfois des actions plus musclées, mais il est plausible que cette crainte les retienne tout de même quelque peu. De plus, certaines ONG sont probablement réticentes à entrer en discussion avec l'Union par peur de perdre un peu de leur indépendance.

De toute façon, il serait souhaitable que des garde-fous pour l'indépendance des ONG se développent si les relations entre nos acteurs s'intensifient, comme nous venons de le souhaiter. Lorsque les ONG sont en négociation avec l'UE, elles doivent bien sûr faire des compromis et accepter que les propositions retenues soient avant tout politiquement défendables. Mais il faut également que l'UE écoute et prenne parfois en compte les demandes plus engagées des ONG, même si elle ne peut pas les adopter telles quelles ensuite. De plus, les ONG doivent se sentir libres de s'exprimer et d'agir dans la société, et elles ne doivent en particulier pas craindre de perdre leurs entrées au pouvoir à cause d'agissements et de paroles virulentes ou audacieuses. Concrètement, des règles claires concernant la sélection et l'éviction des ONG admises dans les cercles politiques pourraient empêcher que certaines organisations soient écartées en raison de leurs opinions ou de leurs agissements extérieurs. Les critères et la sélection pourraient être décidés par l'UE, mais aussi par des groupes ou des réseaux d'ONG<sup>281</sup>. On peut encore souligner que le dialogue et une meilleure connaissance mutuelle permettraient probablement de rappeler à l'UE que c'est aussi le rôle des ONG que d'être un peu plus extrêmes dans leurs positions, et de rappeler aux ONG les impératifs politiques auxquels l'UE doit se soumettre.

Des relations optimales entre nos acteurs doivent pouvoir s'appuyer sur une UE respectueuse mais aussi sur des ONG compétentes et ouvertes au dialogue institutionnel. Il est d'abord nécessaire que les organismes qui souhaitent collaborer détiennent de solides connaissances sur la question débattue pour pouvoir être utiles et jouir d'une certaine crédibilité dans leur rôle de conseiller pour les autorités. Ensuite, il est souhaitable que ces ONG soient bien organisées, transparentes, que leurs actions soient reconnues et qu'elles soient engagées et en contact avec les citoyens<sup>282</sup>. Elles doivent aussi être représentatives de la société civile, ce qui privilégie le choix de grandes organisations avec beaucoup de membres. Cependant, l'accès à quelques petites structures devrait aussi être assuré au nom de la représentativité des ONG. Enfin, ces organismes doivent faire preuve d'une certaine modération lorsqu'ils se retrouvent au sein du pouvoir, et accepter qu'ils n'aient qu'un statut consultatif : « les ONG doivent comprendre les préoccupations des gouvernements et reconnaître la légitimité du processus

---

<sup>281</sup> Commission Européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les politiques et mesures proposées par l'UE pour réduire les émissions de GES : Vers un programme européen sur le changement climatique, op. cit.*, p. 10.

<sup>282</sup> Quelques propositions de critères par la Commission, *Ibid.*, p. 12.

démocratique »<sup>283</sup>. En effet, il ne faut pas oublier que les ONG ne sont pas une structure démocratiquement élue. Si elles sont à juste titre considérées par les gouvernements comme une fenêtre sur la société et la population, elles ne représentent pas pour autant l'opinion publique ou l'intérêt général.

Les ONG qui collaborent actuellement avec l'UE sont plutôt compétentes, bien organisées et ouvertes à la collaboration. Par contre, on retrouve presque uniquement de grands organismes : « on a tendance à ne pas écouter celles qui s'expriment d'une voix peut-être un peu plus faible, mais non moins intelligente »<sup>284</sup>. Pour améliorer la représentativité, il serait souhaitable que les autorités disposent de meilleures informations sur les organisations actives dans les différents domaines, afin de ne pas toujours recourir aux mêmes grandes structures par manque de connaissance. La sélection des ONG habilitées à dialoguer avec l'UE devrait donc être basée sur leur qualité avant tout, mais elle devrait aussi refléter la variété des structures actives dans la société civile<sup>285</sup>. On peut encore souhaiter que plusieurs ONG améliorent quelque peu leur fonctionnement interne, en particulier au niveau de la transparence<sup>286</sup>, pour devenir plus crédibles et plus fortes dans leur dialogue avec les institutions.

Les relations entre l'UE et les ONG devraient donc répondre à trois critères pour permettre à la lutte contre le réchauffement d'être le plus efficace possible : une atmosphère d'ouverture et de coopération dans un cadre de qualité qui assure une bonne collaboration, une Union Européenne qui garantit aux ONG une totale indépendance, et des organisations ouvertes au dialogue et compétentes. Pour que ces conditions soient mieux réalisées, nous avons proposé quelques pistes d'amélioration. Il semble surtout intéressant que les ONG et l'UE développent une meilleure connaissance de l'autre, se rencontrent plus fréquemment dans des contextes divers et dans un cadre plus clair, ou encore assurent une grande transparence concernant leurs pratiques et les informations dont elles disposent. Il serait également souhaitable que les ONG consultées soient plus représentatives, et que des garde-fous existent pour assurer leur autonomie. Grâce à cela, la collaboration entre nos acteurs pourra être plus intense et de meilleure qualité, et permettre une meilleure appréhension du problème climatique. On peut espérer qu'une telle relation donne naissance à une politique concertée<sup>287</sup> entre l'UE et les ONG, qui permettrait à la lutte contre le réchauffement d'être bien plus cohérente et ainsi efficace.

Nous avons vu que la configuration des acteurs dans le domaine du climat est plutôt positive pour la lutte contre le réchauffement, mais plusieurs améliorations seraient donc tout de même souhaitables pour donner plus d'élan à la lutte. Jusqu'ici, notre attention s'est focalisée sur l'UE et les ONG. Nous allons maintenant replacer ces acteurs dans leur contexte général.

---

<sup>283</sup> European Citizen association, *L'écoute de la société civile : quelle relation entre la Commission Européennes et les ONG*, *op. cit.*, p. 6.

<sup>284</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>285</sup> Pour une discussion plus approfondie concernant les critères de sélection, voir Laurent DUTOIT, *Parlement européen et société civile*, *op. cit.*, chap. 11.

<sup>286</sup> Le manque de transparence est un problème qui se constate dans de nombreuses ONG, ce qui est d'autant plus embêtant qu'elles demandent souvent aux institutions de faire preuve de plus de transparence. Voir Fondation Prometheus, *Baromètre 2008 de transparence des organisations non-gouvernementales*, 2007, sur <http://www.fondation-prometheus.org/Ressources/BaromONG2008.pdf>.

<sup>287</sup> Mais pas forcément commune.

#### 4. Les autres facteurs déterminants pour la lutte contre le réchauffement et quelques possibilités d'améliorations

La configuration des acteurs engagés contre le changement climatique et les relations qu'ils entretiennent sont des facteurs tout à fait importants pour l'efficacité de la lutte contre le réchauffement. En effet, nous venons de voir que ces paramètres peuvent renforcer ou affaiblir l'action et les acteurs engagés, et influencer la lutte contre le réchauffement en général. Cependant, les relations entre ces acteurs « verts » ne sont pas du tout le seul facteur dont dépend l'efficacité de la lutte, et de nombreux autres éléments peuvent l'influencer. Nous allons d'abord en regarder quelques exemples, puis nous proposerons plusieurs améliorations possibles pour dynamiser la lutte contre le réchauffement sur d'autres plans.

##### *a. Les autres facteurs déterminants pour la lutte contre le réchauffement*

Le réchauffement est un phénomène aux causes multiples, et il existe de nombreux moyens pour le combattre à plusieurs niveaux de notre société. Ainsi, beaucoup d'éléments différents peuvent influencer l'efficacité de la lutte contre le changement climatique.

Pour commencer, il faut rappeler que ce n'est pas seulement la configuration des acteurs engagés contre le réchauffement qui compte, mais c'est aussi leurs caractéristiques, que nous avons étudiées dans la seconde partie. Plus ils sont nombreux, plus leur motivation est grande, plus leur force, leur pouvoir ou les instruments à leur disposition sont importants, mieux le climat aura tendance à être défendu.

Ensuite, il est clair que l'UE et les ONG ne sont pas les seuls acteurs dont dépend l'efficacité de la lutte contre le changement climatique. La force de leurs adversaires les plus farouches d'abord a une influence décisive. Ces défenseurs des intérêts de l'industrie ont en effet une grande influence sur le pouvoir puisqu'ils sont des acteurs très importants pour l'économie et la richesse d'un pays<sup>288</sup>. Ils ont ainsi une certaine capacité à paralyser ou à limiter les actions prises au niveau politique pour lutter contre le réchauffement. Plus ils sont nombreux, puissants et écoutés, plus il est donc difficile de mettre en place une politique efficace contre le changement climatique.

La population ainsi que les industries jouent également un rôle tout à fait primordial dans la lutte contre le réchauffement, puisque ce sont les principaux pollueurs mais aussi des vecteurs de changement. Leur vision du réchauffement climatique et de ses dangers ainsi que ce qu'ils sont prêts à changer dans leurs comportements pour mieux respecter l'environnement sont des éléments qui ont une influence directe sur les émissions de GES. Plus leur conscience du problème est aiguë et leur volonté est grande, plus les progrès dans la lutte contre les GES pourront être significatifs. De plus, leur opinion et leurs revendications sur cette question ont une grande influence sur l'agenda politique et les décisions des autorités. Les médias et les scientifiques jouent aussi un rôle important, puisqu'ils influencent également les décideurs mais aussi l'opinion publique. Les premiers peuvent attirer l'attention sur la question dans la population comme au niveau politique et influencer la perception du problème de par la manière dont ils le présentent<sup>289</sup>. Les arguments des scientifiques et des experts sont très écoutés et reconnus, et ils peuvent donc également influencer les représentations concernant le réchauffement et sa gravité, et inciter ou décourager la population, les industries et les gouvernements à agir. Le fait que certains scientifiques contestent la réalité du réchauffement est ainsi un frein important au développement de la protection du climat. L'attitude des gouvernements pour finir, fortement influencée par l'opinion publique, les lobbies, les médias ou encore les faits scientifiques, est bien sûr fondamentale. Ces « acteurs clés »<sup>290</sup> ont en effet une grande capacité d'action et le pouvoir d'inciter ou d'obliger les populations et surtout les industries à réduire leur impact sur le réchauffement.

---

<sup>288</sup> Peter NEWELL. *Climate for change, non-state actors and the global politics of the greenhouse*, *op. cit.*, p. 122.

<sup>289</sup> *Ibid.*, p. 94.

<sup>290</sup> *Ibid.*, p. 122.

Il est donc important de prendre en compte les différents acteurs, leurs relations ainsi que leurs alliances pour comprendre les difficultés et les avancées de la lutte contre le réchauffement. Mais le contexte peut aussi jouer un rôle. Pour commencer, l'actualité liée au climat peut avoir un impact sur le dynamisme des actions contre le changement climatique. Lorsque des événements ou des catastrophes attirent l'attention sur cette question, soulignent sa réalité et l'imminence de ses conséquences, cela incite la société à réagir. Ensuite, les progrès de la recherche et de la technologie sont importants. Les avancées dans la compréhension du phénomène du réchauffement permettent de réduire l'incertitude qui règne autour de sa réalité et de ses conséquences. De plus, les progrès technologiques et les nouvelles idées donnent naissance à des moyens innovants pour lutter plus efficacement contre le réchauffement, et cela permet souvent de réduire les efforts et les coûts nécessaires pour évoluer vers une production et une consommation plus respectueuse de l'environnement. Pour terminer, on peut encore souligner que le contexte international peut influencer la lutte contre le réchauffement. Lorsque les Etats se réunissent, discutent et arrivent à conclure des accords en faveur du climat, cela crée une atmosphère favorable. Les Etats réticents sont contraints de se pencher sur cette question, ceux qui participent aux accords sont obligés de faire des efforts, et des idées et des bonnes pratiques peuvent être échangées. De plus, cela attire l'attention des sociétés sur ce problème et cela peut contribuer à légitimer et donner de l'importance à la lutte contre le réchauffement.

Cette liste non exhaustive souligne la diversité des facteurs pouvant influencer la lutte et les résultats du combat contre le réchauffement. La configuration des acteurs les plus engagés et leur manière d'interagir n'en sont donc qu'un élément, mais un élément important. En effet, nous avons vu que de bonnes relations ainsi qu'une configuration favorable entre les acteurs engagés ont des effets très positifs sur la capacité d'action de ces acteurs et par là sur l'efficacité du combat contre le réchauffement. De plus, l'UE et les ONG sont des leaders qui peuvent montrer l'exemple et influencer nombre des facteurs que nous venons de voir. Ainsi, ils incitent la population, les gouvernements ou les entreprises à être plus respectueux de l'environnement, encouragent les négociations et les rencontres au niveau international ou contribuent encore à la recherche et à la découverte de nouvelles manières d'agir. L'étude plus approfondie que nous avons menée sur un paramètre important dont dépend la lutte contre le réchauffement climatique, la configuration des acteurs très favorables au climat, ne doit pas pour autant faire oublier que les progrès dans la lutte contre le réchauffement climatique dépendent de facteurs variés.

#### *b. Les autres améliorations possibles*

Nous allons pour terminer passer rapidement en revue quelques améliorations qui seraient probablement très positives pour le développement et l'efficacité de la lutte contre le réchauffement. Quelques propositions relatives à la gouvernance seront avancées, puis nous verrons diverses pistes prometteuses.

Pour commencer, plusieurs aspects relatifs à la gouvernance, c'est-à-dire à la manière dont le domaine du réchauffement est régulé et les décisions sont prises, peuvent être améliorés. On peut d'une part remarquer que si les acteurs non étatiques participent de plus en plus au système et jouissent d'une crédibilité et d'un poids croissant, plusieurs auteurs soulignent que leur participation n'est pas suffisante : « une plus grande implication de la communauté scientifiques, des ONG, de l'industrie et plus généralement de la société civile doit être encouragé à tout les niveaux de la gouvernance »<sup>291</sup>. D'autre part, la lutte contre le réchauffement au niveau européen, et encore plus au niveau international, manque de structure et de coordination entre les acteurs. Le système devrait être plus intégré et mieux coordonné, ce qui permettrait par exemple de favoriser une synergie entre les nombreuses institutions environnementales, et plus généralement de gagner en efficacité.

---

<sup>291</sup> Peter HAAS, Norichika KANIE, Craig MURPHY, « Institutional design and institutional reforms for sustainable development », in *Emerging forces in environmental governance*, Tokyo, United Nations University Press, 2004, p. 278.

Au niveau européen, il serait ainsi souhaitable que les différents acteurs concernés par le réchauffement puissent participer de manière plus intense et organisée au débat, et qu'un « dialogue structuré [puisse] être instauré avec les parties et la société civile concernées pour examiner systématiquement les problèmes »<sup>292</sup>. En effet, cela permettrait de connaître les points de vue de chacun et donc de prendre des décisions avec une meilleure connaissance des répercussions pour les différents acteurs, mais ce serait aussi l'occasion d'échanger de l'information et des conseils, et de construire une stratégie plus intégrée et coordonnée. Une autre possibilité pour améliorer la cohérence de l'action contre le réchauffement serait la création d'une organisation régionale reconnue par les pouvoirs et exclusivement dédiée au réchauffement, qui pourrait orienter les politiques des différents acteurs (institutions, Etats, société civile...).

Au niveau international, des changements similaires seraient souhaitables. De nombreux auteurs soulignent l'importance de mieux inclure les acteurs issus de la société civile dans les négociations et les actions internationales, même si c'est un champ dans lequel les Etats sont la référence. Plusieurs<sup>293</sup> proposent également la création d'une organisation mondiale de l'environnement, qui permettrait de créer une plus grande synergie entre les acteurs et les organisations engagées, d'assurer une circulation optimale des informations et d'améliorer la reconnaissance et la prise en compte des questions environnementales<sup>294</sup>. Une autre proposition intéressante faite par Hass, Kanie et Murphy est la création d'une ONG capable de vérifier que les Etats et les industries respectent leurs engagements internationaux, à l'image du travail d'Amnesty international pour les droits de l'homme<sup>295</sup>.

Au niveau européen comme international, il serait donc intéressant de repenser la gouvernance dans le domaine du changement climatique pour remédier à ses « faiblesses intrinsèques »<sup>296</sup>. La lutte contre le réchauffement gagnerait particulièrement à ce que les forces non institutionnelles soient plus engagées dans les processus de décision, et à ce qu'une structure ou un dialogue plus soutenus existent pour permettre au système de gagner en cohérence.

Au-delà de ces questions de gouvernance qui nous ont beaucoup occupé, il est encore intéressant de mentionner quelques améliorations et pistes d'action qui paraissent prometteuses pour l'avenir. D'une part, il faut continuer à convaincre la population et les entreprises de l'importance et de la réalité du problème climatique, et les encourager à y remédier en invoquant la responsabilité et le devoir moral de chacun. D'autre part, il est important de rendre les actions protégeant l'environnement plus attractives, pour que les acteurs soient également motivés par un intérêt direct.

Pour faire changer les mentalités, il faut évidemment continuer à informer la population, les entreprises, mais aussi les gouvernements. Il est particulièrement utile de diffuser une information accessible et de proposer des actions simples que chacun puisse réaliser afin de réduire son impact sur le climat. On pourrait également imaginer que ces questions soient abordées dans le cadre scolaire. Les résultats de la recherche scientifique et surtout les preuves de l'existence du réchauffement doivent être mieux diffusées et expliquées. En effet, les articles des scientifiques mettant en doute la réalité du réchauffement sont presque inexistantes, mais cette possibilité est par contre souvent évoquée dans la presse<sup>297</sup>. Remédier à cette distorsion éviterait que le doute serve d'excuse aux citoyens, aux industries ou aux gouvernements pour ne pas agir. De plus, cela affaiblirait les positions des lobbies industriels qui ont tendance à jouer sur l'ambiguïté de l'existence du réchauffement. D'autre part, les Etats doivent être encouragés par les populations, la société civile ou les régimes internationaux à adopter des positions

---

<sup>292</sup> Commission Européenne, *Livre vert, adaptation au changement climatique en Europe : les possibilités d'actions de l'Union Européenne*, *op. cit.*, p. 31.

<sup>293</sup> Voir par exemple les articles compilés dans Norichika KANIE et Peter HASS, *Emerging forces in environmental governance*, *op. cit.*

<sup>294</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>295</sup> Peter HAAS, Norichika KANIE, Craig MURPHY, « Institutional design and institutional reforms for sustainable development », in *Emerging forces in environmental governance*, *op. cit.*, p. 278.

<sup>296</sup> ZAKRI, « Foreword », in *Emerging forces in environmental governance*, *op. cit.*, p. XII.

<sup>297</sup> AL GORE dans le film *An inconvenient truth*, Paramount Home Entertainment, 2007.



favorables au climat, puisque leur action a de très grandes répercussions, autant lors des négociations internationales qu'au niveau intérieur.

Informé, réveiller les consciences et montrer les dangers de l'inaction constitue un pan indispensable de l'action pour sauvegarder le climat, mais malheureusement cela ne suffit pas toujours à convaincre les acteurs d'agir. En effet, les intérêts immédiats ont tendance à l'emporter sur les impératifs moraux ou par rapport à la perspective de dangers qui semblent lointains, en particulier chez les grands pollueurs (les industries) qui sont guidés par le profit. Il existe déjà de nombreuses possibilités de produire d'une manière plus respectueuse de l'environnement, mais cela coûte en général plus cher, et ce sont donc les moyens de production anciens et polluants qui sont conservés. Ainsi, il semble nécessaire de rendre les modes de production respectueux de l'environnement plus attractifs, c'est-à-dire plus intéressants économiquement.

Pour cela, plusieurs solutions sont possibles. On peut laisser faire les forces économiques et attendre que le coût des facteurs de productions polluants (non renouvelables) soit assez élevé pour qu'il devienne rentable d'investir dans des biens plus favorables à l'environnement (remplacer le pétrole par des énergies renouvelables par exemple), mais cela risque de prendre trop de temps. On peut également encourager la recherche et espérer que les avancées scientifiques soient suffisamment rapides et pertinentes pour améliorer significativement l'efficacité et la rentabilité des moyens de production respectueux de l'environnement. On peut aussi compter sur l'Etat pour encourager les méthodes peu polluantes à base de subventions ou de taxes, ou sur des systèmes comme le marché des certificats d'émissions qui internalisent les coûts environnementaux. Une solution bien différente et particulièrement intéressante consiste à mettre en avant les avantages qu'une entreprise peut gagner à devenir plus « verte ». L'usage de procédés respectueux de l'environnement implique en général des coûts de production plus élevés pour une industrie, mais cette perte peut tout à fait être compensée par d'autres retombées. En effet, il existe une demande pour les biens produits de manière plus écologique, et certains consommateurs sont tout à fait prêts à payer un peu plus pour acheter ce genre de biens. L'entreprise peut donc conquérir de nouveaux marchés, elle gagne aussi un avantage en termes d'image et de crédibilité auprès du public, et elle peut également considérer qu'une part des financements consentis représente un investissement pour l'avenir<sup>298</sup>. Il peut donc être tout à fait rationnel (économiquement parlant) et profitable pour une entreprise de produire de manière plus respectueuse du climat. C'est d'ailleurs ce genre de raisonnement que certaines ONG tentent de diffuser dans le monde économique, par exemple à travers les partenariats qu'elles proposent aux entreprises, et qui assurent à celles-ci un label et une certaine publicité.

La lutte contre le réchauffement se déroule donc sur de nombreux terrains et de nouvelles solutions peuvent apparaître. Aujourd'hui, on peut surtout souhaiter que des améliorations soient réalisées dans les trois domaines que nous venons de voir<sup>299</sup> : le système de gouvernance doit devenir plus ouvert et cohérent, les mentalités et les autorités doivent continuer d'être alertées et encouragées à agir, et l'attractivité économique des solutions respectueuses du climat doit être développée. Grâce à ces changements, on peut espérer réduire peu à peu les émissions de GES et limiter le changement climatique et ses conséquences dangereuses.

Cette troisième partie nous a donc permis de mettre en avant le fait que la configuration des principaux acteurs engagés contre le réchauffement en Europe, l'UE et les ONG, est plutôt favorable au développement d'une lutte contre le réchauffement. En intensifiant leur collaboration et en améliorant la qualité, ces deux acteurs pourraient toutefois augmenter leurs potentiels d'action, et le combat contre le réchauffement gagnerait ainsi en efficacité. Cependant, la lutte contre le changement climatique dépend de nombreux facteurs et il ne suffit pas de compter sur ces seuls acteurs pour parvenir à protéger le climat. Il est certain qu'une plus grande collaboration entre l'UE et les ONG

---

<sup>298</sup> Mikoto USUI, « The private business sector in global environmental diplomacy », in *Emerging forces in environmental governance*, Tokyo, United Nations University Press, 2004, p. 236.

<sup>299</sup> En plus des propositions relatives à la configuration des acteurs.

serait positive, mais comme nous venons de le voir ce n'est qu'un élément parmi d'autres qu'il serait essentiel de réformer.

## Conclusion

Dans le présent travail, nous avons étudié la manière dont le changement climatique est combattu en Europe et nous avons pu examiner plus particulièrement les stratégies et les dynamiques développées par deux acteurs différents et fortement engagés dans la lutte contre le réchauffement, les ONG environnementales et l'Union Européenne.

La première partie nous a permis de nous familiariser avec le phénomène du réchauffement, cette modification du climat principalement provoquée par le rejet croissant de gaz à effet de serre engendré par les activités humaines. Sa réalité est aujourd'hui reconnue par la grande majorité des scientifiques, et les conséquences désastreuses qui peuvent en résulter sont devenues un sujet d'inquiétude pour les experts comme pour beaucoup de gouvernements et de particuliers. Pour répondre à ces dangers qui menacent les hommes et les sociétés comme la nature, une lutte contre le réchauffement climatique s'est peu à peu développée au sein des Etats, dans l'arène internationale ou encore dans la société civile et la population. Un vaste éventail de moyens a été proposé pour tenter de juguler ce phénomène et de s'adapter à ses conséquences, allant de la mise en place d'instruments économiques à la signature d'accords internationaux en passant par l'encouragement à la recherche, la promulgation de lois ou la sensibilisation des populations. L'Union Européenne y a joué un rôle particulièrement important, s'imposant comme un leader sur le plan international et se montrant active et ambitieuse à l'intérieur de ses frontières. Mais elle n'a pas été la seule à occuper ce terrain en Europe, puisque d'autres acteurs comme les Etats, les lobbies industriels ou encore les médias se sont également emparés du sujet, que ce soit pour contribuer à la lutte contre le réchauffement ou pour l'entraver.

Dans la seconde partie, nous avons pu étudier plus en détail les stratégies de deux acteurs qui se sont particulièrement illustrés dans le combat contre le changement climatique en Europe, les ONG environnementales et l'Union Européenne. L'étude de leurs objectifs, de leurs moyens d'actions ou de leurs réalisations nous a montré que ces acteurs ont une manière bien distincte de lutter contre le réchauffement, qui correspond à leurs caractéristiques propres. Pour schématiser, on peut dire que la grande institution qu'est l'UE tente d'atténuer et de s'adapter au réchauffement en agissant directement sur ses causes, principalement à travers la promulgation de lois, la mise en place d'instruments économiques, l'action internationale ou encore la recherche et la diffusion d'information. Les trois ONG environnementales que nous avons étudiées, Greenpeace EU, CAN-E et le WWF France privilégient plutôt un travail de fond sur les mentalités ainsi que du lobbying auprès des dirigeants. L'une comme l'autre ont su tirer profit de leurs forces respectives, à savoir la grande portée d'action de l'UE et l'importante motivation des ONG, tout en adaptant leur action à leurs faiblesses, c'est-à-dire à la présence de divisions internes pour l'UE et à leurs moyens limités pour les ONG. Grâce à leur engagement qu'on peut globalement juger efficace, des progrès ont pu être réalisés pour contenir les émissions de GES et faire évoluer les mentalités en Europe.

La troisième partie de ce travail s'est concentrée sur les conséquences de la présence des deux acteurs différents, l'UE et les ONG environnementales, partageant la volonté de juguler le changement climatique. En étudiant leur action respective, nous avons pu dégager deux caractéristiques relatives à la configuration des acteurs dans ce champ, à savoir leur diversité et la complémentarité de leurs stratégies. Nous avons mis en évidence une troisième caractéristique grâce à l'examen des relations développées entre l'UE et les ONG sur la question climatique : le fait qu'elles entretiennent une relation assez proche et basée principalement sur l'ouverture et le dialogue. Nous avons montré que les trois facteurs combinés constituent une configuration plutôt favorable au dynamisme de la lutte contre le réchauffement, puisque malgré quelques désavantages cela permet d'attaquer le problème sur un nombre élevé de fronts et ceci d'une manière particulièrement efficace. Cependant, quelques améliorations seraient bienvenues, principalement en ce qui concerne la relation entre l'UE et les ONG. En effet, celle-ci gagnerait à devenir plus intense et à se dérouler dans un cadre amélioré et qui garantisse l'indépendance des ONG. Il faut encore rappeler que cette étude se concentre sur la question de la configuration des acteurs et focalise son attention sur deux d'entre eux, mais ce n'est pas du tout le

seul facteur important pour l'efficacité de la lutte contre le réchauffement, ni le seul élément qu'il serait nécessaire d'améliorer.

Ce travail nous a donc permis d'explorer le champ de la lutte contre le changement climatique en Europe et nous avons obtenu des résultats intéressants. D'une part, une cartographie comparative de la manière dont l'Union Européenne et trois ONG environnementales agissent et interagissent pour tenter de sauver la terre et la société des dangers du réchauffement a pu être établie. D'autre part, nous avons identifié des améliorations ou des pistes recommandables pour renforcer l'action contre le changement climatique. Nous avons vu l'intérêt que représente la présence d'acteurs différents, proposant des voies d'action variées, et il semble ainsi tout à fait adéquat d'encourager l'engagement de forces diverses. De plus, les acteurs luttant contre le réchauffement ont tout intérêt à développer une relation proche dans un cadre clair et transparent, ce qui permet à l'action de chacun de gagner en efficacité, et à la lutte en général de gagner en cohérence. Ils ont avantage à mettre de côté leurs divergences d'opinion pour se focaliser sur ce qui les unit, leur but commun, et à collaborer tout en respectant leurs spécificités. Remarquons que l'on peut souhaiter que ces améliorations deviennent réalité dans le cas du climat, mais ces leçons peuvent également être une source d'inspiration pour les nombreux autres domaines dans lesquels l'UE partage un but commun avec des représentants de la société civile.

On peut par contre regretter que l'analyse conduite ici ne soit que partielle, et ne permette pas de généraliser avec certitude les conclusions obtenues. En effet, nous n'avons pu étudier que trois ONG, et même si elles ont une importance significative dans ce domaine et qu'il est probable que d'autres organisations aient des caractéristiques et des stratégies semblables, notre représentation de la situation est peut-être incomplète. De plus, les améliorations que nous avons proposées en détail touchent avant tout les relations entre les ONG et l'UE, et si ce facteur a une influence certaine sur l'efficacité de la lutte contre le réchauffement, il n'en est qu'un élément. Il serait ainsi intéressant d'étendre ces recherches à un nombre plus important d'acteurs et d'étudier en détails d'autres facteurs pouvant influencer le climat.

Une autre piste soulevée par ce travail et qu'il serait intéressant d'approfondir concerne la société civile. En effet, cette étude a souligné le rôle important que peut jouer cet acteur pour faire face à un défi important comme le réchauffement climatique. On pourrait ainsi se demander s'il est réellement opportun d'accorder une plus grande importance à la société civile au niveau des pouvoirs politiques en général, et dans quel cadre cela devrait se réaliser. En effet, de plus en plus d'auteurs et d'acteurs politiques reconnaissent la société civile comme un acteur influent mais aussi utile pour faire face à des défis globaux. Proches de la population, proposant une approche originale et disposant de connaissances pointues, les ONG et autres associations peuvent être un partenaire intéressant et complémentaire pour les autorités. Mais nous avons pu entrevoir que les relations qu'elles entretiennent avec le pouvoir ne sont pas toujours bien définies et ne se déroulent pas forcément dans un contexte adapté. Réfléchir à de nouveaux cadres pour canaliser ces apports et réformer les voies existantes semble être nécessaire afin de tirer le meilleur parti des atouts que peut fournir la société civile, tout en préservant une démocratie juste et efficace.

Pour revenir au réchauffement, on peut encore souligner que la bataille s'annonce difficile, et il est tout à fait possible que toutes les actions entreprises se révèlent insuffisantes et n'aient finalement que peu d'effets. Mais le point de vue adopté ici est optimiste, et soutient qu'il existe de nombreuses manières d'agir et d'influencer réellement l'avenir du climat. Dans ce combat, les populations et la société civile, c'est-à-dire vous et moi, nous jouons un rôle particulièrement important. Il peut sembler difficile ou vain de vouloir lutter en tant qu'individu contre un problème aussi vaste, et il est probablement plus facile de refuser de voir les dangers du réchauffement, d'espérer que la science résoudra ce problème ou de laisser la responsabilité d'agir à nos dirigeants. Mais nous avons la possibilité de provoquer des changements très importants par nos comportements, en tant qu'émetteur de GES et en tant que consommateur. De plus, nous avons le pouvoir d'interpeller les dirigeants et de les encourager à agir :

« si un problème n'est pas un sujet de conversation prioritaire de leurs électeurs, il est facile [pour les dirigeants] de l'ignorer ou de dire : on s'en occupera plus tard »<sup>300</sup>. Ainsi, chacun peut contribuer à préserver le climat et la terre. Si une part croissante de la population se mobilise, il deviendra réellement possible et peut être même aisé de changer de cap. Certes, cela demande quelques sacrifices aujourd'hui, mais n'en valent-ils pas la peine ? Est-on vraiment prêt à prendre le risque de rester immobile alors qu'il s'agit du futur de la terre ? Il est encore temps d'agir pour nous offrir un environnement sûr et laisser un monde durable aux prochaines générations. Mais plus les jours passent, plus les acteurs perdent leurs forces en luttes stériles, plus nous hésitons à transformer notre connaissance en action, et plus il deviendra difficile d'éviter les conséquences du réchauffement. Dans quelques années, nous regretterons alors probablement de ne pas nous être réveillés plus tôt, tant qu'il était encore aisé d'agir pour inverser la tendance...

---

<sup>300</sup> In *An inconvenient Truth*, Paramount Home Entertainment, 2007.

## Table des abréviations

AEE	Agence Européenne pour l'environnement
CAN	Climate Action Network
CCNUCC	Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique
CE	Communauté Européenne
DG	Direction Générale
EEA	European Environment Agency
ETS	Système européen d'échange de quotas d'émissions
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
ONG	Organisations non gouvernementales
ONU	Organisation des Nations Unies
PECC	Programme européen sur le changement climatique
TCE	Traité instituant la Communauté Européenne
UE	Union Européenne

# Bibliographie

## Ouvrages

- BURGENMEIER, Beat, *Economie du développement durable*, Bruxelles, De Boeck&Larcier, 2005.
- CHARTIER, Denis, *Le rôle de Greenpeace et du WWF dans la résolution des problèmes environnementaux*, 2002, sur [http://www.orleans.ird.fr/site/abstract\\_chartier.pdf](http://www.orleans.ird.fr/site/abstract_chartier.pdf) (résumé).
- CRETTARU, Ioana, *How keen of being green ?*, Mémoire de master à l'IEUG, 2008, sur <http://www.unige.ch/ieug/publications/eurypa.html>.
- DESSELAS, Stéphane, *Un lobbying professionnel à visage découvert*, Paris, Editions du Palio, 2007.
- DUTOIT, Laurent, *Parlement européen et société civile*, 2008, Thèse de doctorat de l'Université de Genève sur <http://archive-ouverte.unige.ch/unige:529>
- GARDNER, James, *Effective lobbying in the European Community*, Deventer, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1991.
- HARRIS, Paul, *Europe and global climate change*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar, 2007.
- HOUGHTON, John, *Global Warming. The complete briefing*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- KANIE, Norichika, et HASS, Peter (Ed.), *Emerging forces in environmental governance*, Tokyo, United Nations University Press, 2004.
- MOREAU DEFARGES, Philippe, *Les institutions Européennes*, Paris, Dalloz, 2005
- NEWELL, Peter, *Climate for change, non-state actors and the global politics of the greenhouse*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- NONON, Jacqueline, CLAMEN, Michel. *L'Europe et ses couloirs, lobbying et lobbyistes*, Paris, Dunot, 1991.
- PEDLER, Robin (Ed.), *European Union lobbying*, New York, Palgrave, 2002.
- PIVETEAU, Alain, *Evaluer les ONG*, Paris, Karthala, 2004.
- VAYSSIERE, Bertrand, *Groupes de pression en Europe, Europe des citoyens ou des intérêts ?*, Toulouse, Privat, 2002.

## Articles

- ALBRECHT, Johan et ARTS, Bas, « Climate policy convergence in Europe : an assessment based on national communications to the UNFCCC », *Journal of European Public Policy*, octobre 2005.
- BEGLEY, Sharon, « Réchauffement : comment travaille le lobby des sceptiques », *Newsweek (trad. Courrier International)*, 2007, sur <http://www.institut-gouvernance.org/spip.php?article415>.
- BLACHIER, Gregory (Reuters), « Nouvelle conférence sur le climat pour définir l'après-Kyoto », *Le point*, 21 août 2008, sur <http://www.lepoint.fr/actualites/nouvelle-conference-sur-le-climat-pour-definir-l-apres-kyoto/1037/0/268034>.
- BOYD, Chris, « Lafarge and Global Warming », in *European Union lobbying*, New York, Palgrave, 2002.
- CAN-E, *Membership types and list of members*, 2008, sur [http://www.climnet.org/members/memberslist%20\(May%202008\).pdf](http://www.climnet.org/members/memberslist%20(May%202008).pdf).
- CAN-E, *New statutes*, 2003, sur [http://www.climnet.org/pubs/Statutes\\_CANE\\_0305.pdf](http://www.climnet.org/pubs/Statutes_CANE_0305.pdf).
- CAN, *Our network rules and guiding principles for network governance, charter*, sur <http://www.climnet.org/pubs/CANCHARTER.pdf>.
- CAN, WWF, Greenpeace, Friends of the Earth, *Global leadership means domestic action*, 2008, sur [http://www.climnet.org/EUenergy/ET/270208NGOETS\\_briefing.pdf](http://www.climnet.org/EUenergy/ET/270208NGOETS_briefing.pdf).
- CAN-E, Greenpeace, WWF, Friends of the Earth, *EU Parliament falls short of improving EU's answer to climate change*, 2008, sur <http://www.climnet.org/081007~1.pdf>.
- CAN, WWF, Greenpeace, Friends of the Earth, T&E, *Input from environmental NGOs at the start of the next round of the ECCP*, 2005, sur <http://www.climnet.org/Position%20papers/ECCP/200510%20ECCP%20position%20paper%20-%20final.pdf>.
- CASS, Loren, «The indispensable awkward partner: the United Kingdom in European climate policy», in HARRIS, Paul G. (ed.) *Europe and global climate change*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar, 2007.
- COX, Simon, *EU 'wasting' cash on lobby groups*, Radio 4 (BBC), 06 décembre 2007, sur <http://gmopundit.blogspot.com/2007/12/lobby-groups-run-on-eu-cash.html>.
- EurActiv, *Les politiques de l'UE sur le changement climatique*, 17 février 2006, sur <http://www.euractiv.com/fr//changement-climatique/article-152736>.
- European Citizen association, *L'écoute de la société civile : quelle relation entre la Commission Européennes et les ONG*, sur [http://ec.europa.eu/governance/contrib\\_ecas\\_relations\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/governance/contrib_ecas_relations_fr.pdf).
- European Renewable Energy Council & Greenpeace, *Energy [R]evolution*, 2007, sur <http://www.greenpeace.org/raw/content/international/press/reports/energy-r-evolutionsummary.pdf>.
- FISHER, Dana, «Civil society protest and participation: civic engagement within the multilateral governance regime», in *Emerging forces in environmental governance*, Tokyo, United Nations University Press, 2004.
- Fondation Prometheus, *Baromètre 2008 de transparence des organisations non-gouvernementales*, 2007, sur



<http://www.fondation-prometheus.org/Ressources/BaromONG2008.pdf>.

- GABUS, Laure, *L'Union Européenne, nouvel acteur sur la scène internationale : Quel impact pour les relations transatlantiques ?*, travail de séminaire à l'HEID, 2008.

- Green 10, *Could try harder, a mid-term report on the European Commission's environmental record*, 2007, sur <http://www.greenpeace.org/raw/content/eu-unit/press-centre/reports/could-try-harder-a-mid-term.pdf>.

- Greenpeace, *Greenpeace background briefing – environment and energy Councils, June 2008*, 2008, sur <http://www.greenpeace.org/raw/content/eu-unit/press-centre/policy-papers-briefings/background-envir-energy-councils.pdf>.

- Greenpeace, *Victory! European Parliament votes to reduce emissions from gas guzzlers*, 2008, sur <http://www.greenpeace.org/international/news/victory-european-parliament-250908>.

- Greenpeace, *Annual report 2006*, 2006, sur <http://www.greenpeace.org/raw/content/international/press/reports/annual-report-06.pdf>.

- Greenpeace, *Spain says «Adios» to nuclear power*, 2006, sur <http://www.greenpeace.org/international/news/spain-adios-nuclear-31-06-06>.

- Greenpeace EU, *Summary of finance*, 2008, sur <http://www.greenpeace.org/eu-unit/about/summary-of-finances>.

- Greenpeace EU, *Greenpeace media briefing, Environment Council 3 March 2008*, 2008, sur <http://www.greenpeace.org/eu-unit/press-centre/policy-papers-briefings/media-briefing-env-council-03-03-08>.

- Greenpeace EU, *Greenpeace background briefing, environmental Council, energy Council June 2008*, 2008, sur <http://www.greenpeace.org/raw/content/eu-unit/press-centre/policy-papers-briefings/background-envir-energy-councils.pdf>.

- GROIS, Benjamin, *Greenpeace, WWF et politiques environnementales : cherchez l'erreur (compte rendu)*, 2007, sur [http://www.cafe-geo.net/article.php?id\\_article=1044](http://www.cafe-geo.net/article.php?id_article=1044).

- HARRIS, Paul, « Europe and the politics and foreign policy of global climate change », in *Europe and global climate change*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar, 2007.

- HARRIS, Paul, « Explaining European responses to global climate change: power, interests and ideas in domestic and international politics », in *Europe and global climate change*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar, 2007.

- HAAS, Peter, KANIE, Norichika, MURPHY, Craig, « Institutional design and institutional reforms for sustainable development », in *Emerging forces in environmental governance*, Tokyo, United Nations University Press, 2004.

- HOVI, Jon, SKODVIN, Tora, ANDRESEN, Steinar, « The persistence of the Kyoto Protocol: Why other Annex I countries move on without the United States », *Global environmental politics*, Vol. 3, 2003.

- LACASTA, Nuno, DESSAI, Suraje, KRACHT, Eva and VINCENT, Katharine, « Articulating a consensus: the EU's position on climate change », in HARRIS, Paul G. (ed.) *Europe and global climate change*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar, 2007.

- LONG, Tony, SALTER, Liam et SINGER, Stephan, « WWF : European and global climate policy », in *European Union lobbying*, New York, Palgrave, 2002.
- MORI, Satoko, « Institutionalization of NGO involvement in policy functions for global environmental governance », in *Emerging forces in environmental governance*, Tokyo, United Nations University Press, 2004.
- NAULIN, David, *Paquet climat-énergie : échec ou accord historique*, 13 décembre 2008, sur <http://cdurable.info/Paquet-Climat-Energie-Echec-ou-accord-historique,1392.html>.
- NORDHAUS, William, « After Kyoto: Alternative mechanisms to control global warming », *American Economic review*, vol. 96 no 2, 2006.
- OBERTHUR, Sebastian, «The European Union in international climate policy: the prospect for leadership», *Intereconomics*, mars-avril 2007.
- PEDLER, Robin, « Clean air and car emissions : what industries and issue groups can and can't achieve », in *European Union lobbying*, New York, Palgrave, 2002.
- Plate-forme des ONG européenne du secteur social, *Démocratie, gouvernance et ONG européennes*, 2001, sur [http://ec.europa.eu/governance/social-ngos\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/governance/social-ngos_fr.pdf).
- SIJANSKI, Dusan, *Networks of European pressure groups*, Genève, Euryopa, 2007.
- USUI, Mikoto, « The private business sector in global environmental diplomacy », in *Emerging forces in environmental governance*, Tokyo, United Nations University Press, 2004.
- VEYA, Pierre, « Climat : ce qu'il faut attendre de Barack Obama ou de John McCain », *Le Temps*, 29 août 2008.
- VEYA, Pierre, « Petit pas vers le grand deal », *Le Temps*, 9 juillet 2008.
- WANLIN, Aurore, « Les ONG en Europe : facteur « d'européanisation » de la société civile », *Synthèse*, numéro 35, 2002, sur [http://www.robert-schuman.eu/question\\_europe.php?num=sy-35](http://www.robert-schuman.eu/question_europe.php?num=sy-35).
- WERLY, Richard, « Divisés sur le climat, les huit pays les plus riches accouchent d'objectifs contestés », *Le Temps*, 09 juillet 2008.
- WWF, *WWF position paper on the upcoming three EU presidency*, 2008, sur [http://assets.panda.org/downloads/wwf\\_priorities\\_for\\_the\\_next\\_three\\_eu\\_presidencies\\_troika.pdf](http://assets.panda.org/downloads/wwf_priorities_for_the_next_three_eu_presidencies_troika.pdf).
- WWF, *WWF policy statement - EU climate & Energy package*, 2008, sur <http://assets.panda.org/downloads/cdm.pdf>.
- WWF France, *Un an d'activité*, 2007, sur [http://www.wwf.fr/pdf/rapportactivite/rapport\\_activites2007\\_part3.pdf](http://www.wwf.fr/pdf/rapportactivite/rapport_activites2007_part3.pdf).
- WWF France, *Rapport de gestion*, 2007, sur [http://www.wwf.fr/pdf/Rapport\\_gestion.pdf](http://www.wwf.fr/pdf/Rapport_gestion.pdf).
- WWF France, *Rapport d'activité 2005 du WWF France*, 2006, sur [http://www.wwf.fr/documents/rapport\\_d\\_activites\\_2005\\_du\\_wwf\\_france](http://www.wwf.fr/documents/rapport_d_activites_2005_du_wwf_france).
- WWF France, *Fondation WWF France, statuts*, 2004, sur [http://www.wwf.fr/pdf/Statuts\\_fondation.pdf](http://www.wwf.fr/pdf/Statuts_fondation.pdf).

- ZAKRI, A.H., « Foreword », *Emerging forces in environmental governance*, Tokyo, United Nations University Press, 2004.
- *Changement climatique : la Commission se félicite des nouveaux progrès accomplis sur la voie du respect des objectifs fixés par le protocole de Kyoto*, 18 juin 2008, sur <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/965&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>.
- « Les pays du G8 épinglés sur leur politique de lutte contre le réchauffement climatique », *Le Monde*, 05 juin 2007.
- « Les priorités de la Présidence française de l'UE », sur *Euractiv*, 1 juillet 2008, <http://www.euractiv.fr/presidence-francaise-ue/dossier/priorites-presidence-francaise-union-europeenne-00037>.
- « Une étude prévoit un réchauffement global de la planète de 4°C », *20minutes.fr*, 07 août 2008, sur <http://www.20minutes.fr/article/244162/A-la-Une-Une-etude-prevoit-un-rechauffement-global-de-la-planete-de-4-C.php>.

## Documents officiels

- Agence Européenne pour l'environnement, *Stratégie de l'AEE 2004-2008*, Luxembourg, Office for official publications of the EC, 2004.
- CCNUCC, *Uniting on Climate*, 2007, sur [http://unfccc.int/resource/docs/publications/unitingonclimate\\_eng.pdf](http://unfccc.int/resource/docs/publications/unitingonclimate_eng.pdf).
- Commission Européenne, *Combattre le changement climatique, l'Union Européenne ouvre la voie*, 2008, sur <http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/70/fr.pdf>.
- Commission Européenne, *Eurobaromètre Attitude des citoyens européens vis-à-vis de l'environnement*, 2008, sur [http://ec.europa.eu/environment/barometer/pdf/report\\_ebenv\\_2005\\_04\\_22\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/environment/barometer/pdf/report_ebenv_2005_04_22_fr.pdf).
- Commission Européenne, *Monitoring and reporting of Greenhouse gas emissions under the EU ECTS*, 2008, sur [http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/mrg\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/mrg_en.htm).
- Commission Européenne, *Consultation Toward a comprehensive and ambitious post-2012 climate change agreement*, 2008, sur [http://ec.europa.eu/environment/consultations/template\\_climatepost2012.pdf](http://ec.europa.eu/environment/consultations/template_climatepost2012.pdf).
- Commission Européenne, *Climate change and the EU response*, Memo 07/515, 2007, sur <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/515&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>.
- Commission Européenne, *Livre vert, adaptation au changement climatique en Europe : les possibilités d'actions de l'Union Européenne*, 2007, sur [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2007/com2007\\_0354fr01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2007/com2007_0354fr01.pdf).
- Commission Européenne, *Limiter le réchauffement de la planète à 2 degrés Celsius, route à suivre à l'horizon 2020 et au-delà*, SEC (2007) 7, 2007, sur [http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/future\\_action/ia\\_sec\\_7\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/future_action/ia_sec_7_fr.pdf).
- Commission Européenne, *L'action de l'UE pour lutter contre le changement climatique, L'UE à la tête de l'action mondiale à l'horizon 2020 et au-delà*, 2007, sur [http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/bali/post\\_2012\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/bali/post_2012_fr.pdf).
- Commission Européenne, *The European climate change programme*, 2006, sur [http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/eu\\_climate\\_change\\_prog.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/eu_climate_change_prog.pdf).
- Commission Européenne, *Vaincre le changement climatique planétaire*, COM(2005) 35, 2005, sur [http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/comm\\_fr\\_050209.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/comm_fr_050209.pdf).
- Commission Européenne, *Intégration des considérations environnementales dans les autres politiques - bilan du processus de Cardiff*, 2004, sur <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0394:FIN:FR:PDF>.
- Commission Européenne, *Le point sur le changement climatique*, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés Européennes, 2002.
- Commission Européenne, *Environnement 2010 : notre avenir, notre choix, sixième programme d'action communautaire pour l'environnement*, 2001.
- Commission Européenne, *Communication de la Commission sur la mise en œuvre du programme européen sur le changement climatique*, COM (2001) 581, 2001, sur [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001\\_0580fr01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0580fr01.pdf).

- Commission Européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les politiques et mesures proposées par l'UE pour réduire les émissions de GES : Vers un programme européen sur le changement climatique*, COM (2000) 88, 2000, sur <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0088:FIN:FR:PDF>.
- Commission Européenne, *La commission et les Organisations non gouvernementales, le renforcement du partenariat*, COM (2000) 11, 2000, sur [http://ec.europa.eu/civil\\_society/ngo/docs/communication\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/civil_society/ngo/docs/communication_fr.pdf).
- Council of the European Union, *Council conclusions on climate change*, 2785<sup>th</sup> environment council meeting, 20 February 2007, 2007, sur [http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/future\\_action/feb20draft.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/future_action/feb20draft.pdf).
- Directive 2002/87/CE du Parlement et du Conseil établissant un système d'échange de quotas d'émissions pour les gaz à effet de serre dans la Communauté, 2003, sur <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:275:0032:0046:FR:PDF>.
- Directive 2002/358/EC: Council Decision of 25 April 2002 concerning the approval, on behalf of the European Community, of the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change and the joint fulfilment of commitments thereunder, 2002, sur <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002D0358:EN:HTML>.
- Directive 2001/77 EC of the European Parliament and of the Council on the promotion of electricity from renewable energy sources, 2001, sur [http://eur-lex.europa.eu/pri/en/oj/dat/2001/l\\_283/l\\_283200111027en00330040.pdf](http://eur-lex.europa.eu/pri/en/oj/dat/2001/l_283/l_283200111027en00330040.pdf).
- DIVRAS, Stavros, *Why a global response needs European leadership* (speech 07/08), 11 janvier 2007, sur <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/8&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.
- European Environment Agency, *Greenhouse Gas emission trends and projections in Europe 2007*, 2007, sur [http://reports.eea.europa.eu/eea\\_report\\_2007\\_5/en/Greenhouse\\_gas\\_emission\\_trends\\_and\\_projections\\_in\\_Europe\\_2007.pdf](http://reports.eea.europa.eu/eea_report_2007_5/en/Greenhouse_gas_emission_trends_and_projections_in_Europe_2007.pdf).
- European Environment Agency, *Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2006*, Luxembourg, Office for official publications of the EC, 2006.
- European Environment Agency, *Using the market for cost-effective environmental policy*, Luxembourg, Office for official publications of the EC, 2006.
- European Environment Agency, *Europe's environment: The third assessment*, Luxembourg, Office for official publications of the EC, 2003.
- European Environment Agency (EEA), *Reporting on environmental measures: are we being effective?*, Luxembourg, Office for official publications of the EC, 2001.
- GIEC, *Changements climatiques 2007, rapport de synthèse*, 2007, sur [http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr\\_fr.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_fr.pdf).
- ONU, *Protocole de Kyoto*, 1998, sur <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpfrench.pdf>.
- *Version consolidée du Traité instituant la Communauté Européenne*, 1959, mis à jour, sur [http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/12002E/htm/C\\_2002325FR.003301.html](http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325FR.003301.html).

## Sites Internet

- Agence Européenne pour l'environnement : <http://www.eea.europa.eu/>.
- Banque Européenne d'Investissement : <http://www.eib.org/projects/topics/environment/index.htm>.
- Campagne *You control climate change* : <http://www.climatechange.eu.com/>.
- CAN Europe : <http://www.climnet.org/index.htm>.
- Comité de liaison des énergies renouvelables : <http://www.cler.org/info/>.
- Commission Européenne, programme européen sur le changement climatique : <http://ec.europa.eu/environment/climat/eccp.htm>.
- DG environnement : [http://ec.europa.eu/dgs/environment/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/environment/index_en.htm).
- Fondation Prometheus : <http://www.fondation-prometheus.org/Ressources/BaromONG2008.pdf>.
- Fond LIFE: <http://ec.europa.eu/environment/life/index.htm>.
- Green 10: <http://www.green10.org>.
- Greenpeace: [www.greenpeace.org](http://www.greenpeace.org).
- Greenpeace EU : <http://www.greenpeace.org/eu-unit>.
- Grenelle de l'environnement : <http://www.legrenelle-environnement.fr/grenelle-environnement/>.
- Myclimate : <http://www.myclimate.org/index.php?lang=en>.
- Label EVE : <http://www.electricite-verte.info>.
- ONERC : [http://www.ecologie.gouv.fr/rubrique.php?id\\_rubrique=639](http://www.ecologie.gouv.fr/rubrique.php?id_rubrique=639).
- ONG scan: <http://www.ong-scan.org/>.
- ONU, objectifs du millénaire pour le développement : [http://www.un.org/french/millenniumgoals/goal\\_7.html](http://www.un.org/french/millenniumgoals/goal_7.html).
- Parlement européen, Agora citoyenne : <http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/staticDisplay.do?id=66&language=fr>.
- Université de Sherbrooke (définitions) : <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMDictionnaire?iddictionnaire=1566>.
- Who's Who : ONG : [http://www.wwo.fr/ong\\_liste.php](http://www.wwo.fr/ong_liste.php).
- Wikipedia, Controverses sur le réchauffement climatique : [http://fr.wikipedia.org/wiki/Controverses\\_sur\\_le\\_r%C3%A9chauffement\\_climatique](http://fr.wikipedia.org/wiki/Controverses_sur_le_r%C3%A9chauffement_climatique).
- Wikipedia, *Greenpeace*: <http://fr.wikipedia.org/wiki/Greenpeace>.

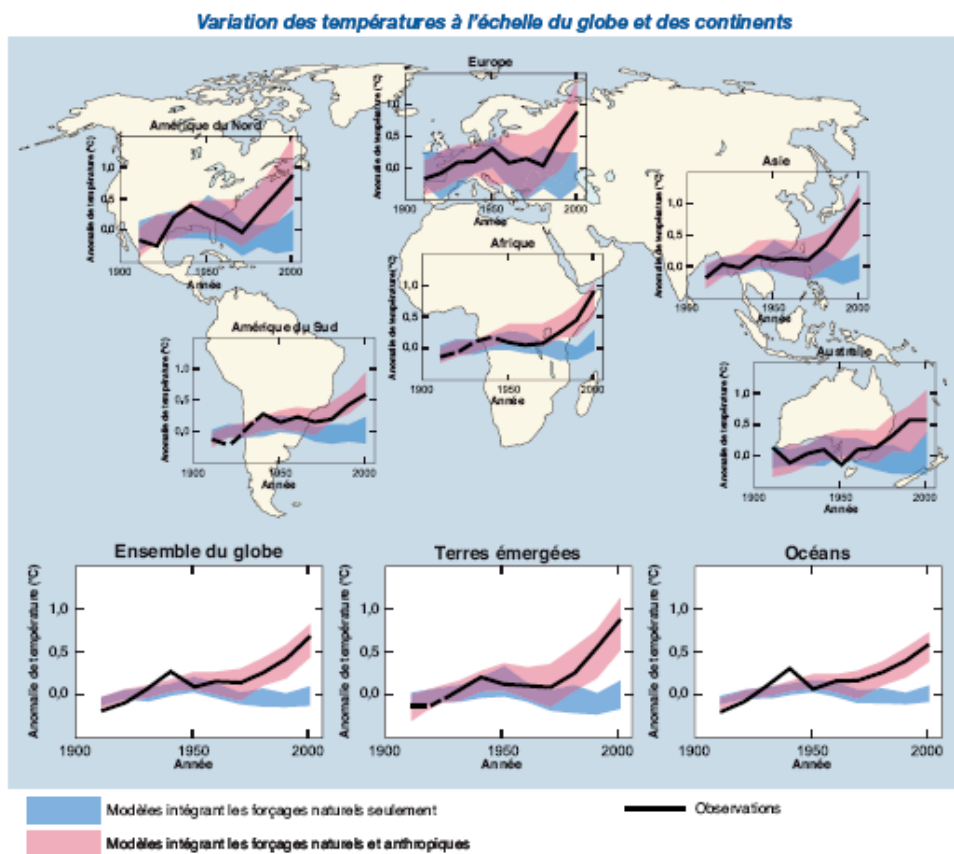
- Wikipedia, Scientists opposing the mainstream assessment of global warming : [http://en.wikipedia.org/wiki/Scientists\\_opposing\\_the\\_mainstream\\_scientific\\_assessment\\_of\\_global\\_warming](http://en.wikipedia.org/wiki/Scientists_opposing_the_mainstream_scientific_assessment_of_global_warming).
- WWF : [www.panda.org](http://www.panda.org).
- WWF espace entreprises : <http://entreprises.wwf.fr/entreprises.htm>.
- WWF's European Policy Office : [http://www.panda.org/about\\_wwf/where\\_we\\_work/europe/what\\_we\\_do/wwf\\_europe\\_environment/index.cfm](http://www.panda.org/about_wwf/where_we_work/europe/what_we_do/wwf_europe_environment/index.cfm).
- WWF France : <http://www.wwf.fr>.
- 7ème programme-cadre de recherche de l'UE: [http://ec.europa.eu/research/fp7/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/research/fp7/index_en.cfm).

## **Divers**

- Film *An inconvenient truth*, Paramount Home Entertainment, 2007.
- Entretien avec Laurent Dutoit, auteur d'une thèse sur les relations entre le Parlement Européen et la société civile (*Parlement européen et société civile*, 2008, disponible sur <http://www.unige.ch/cyberdocuments/theses2008/DutoitL/these.pdf>), le 6 novembre 2008.

# Annexes

## Annexe 1. Variation des températures par continents et avec et sans les causes anthropiques

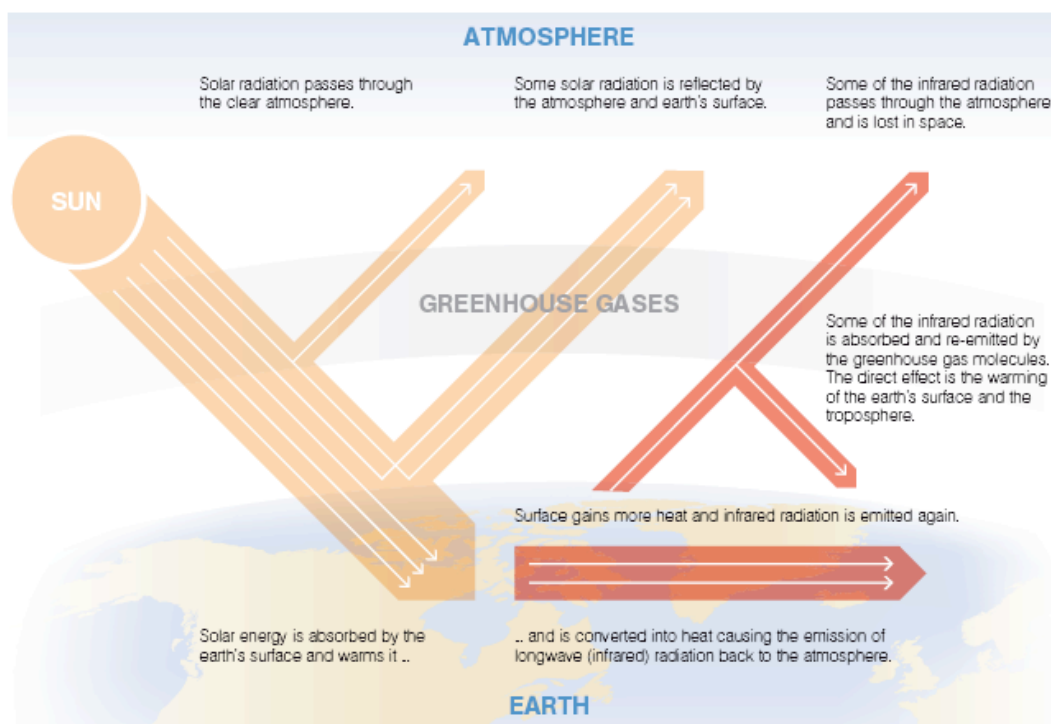


301

<sup>301</sup> GIEC, *Changements climatiques 2007, rapport de synthèse, op. cit.*, p. 6.

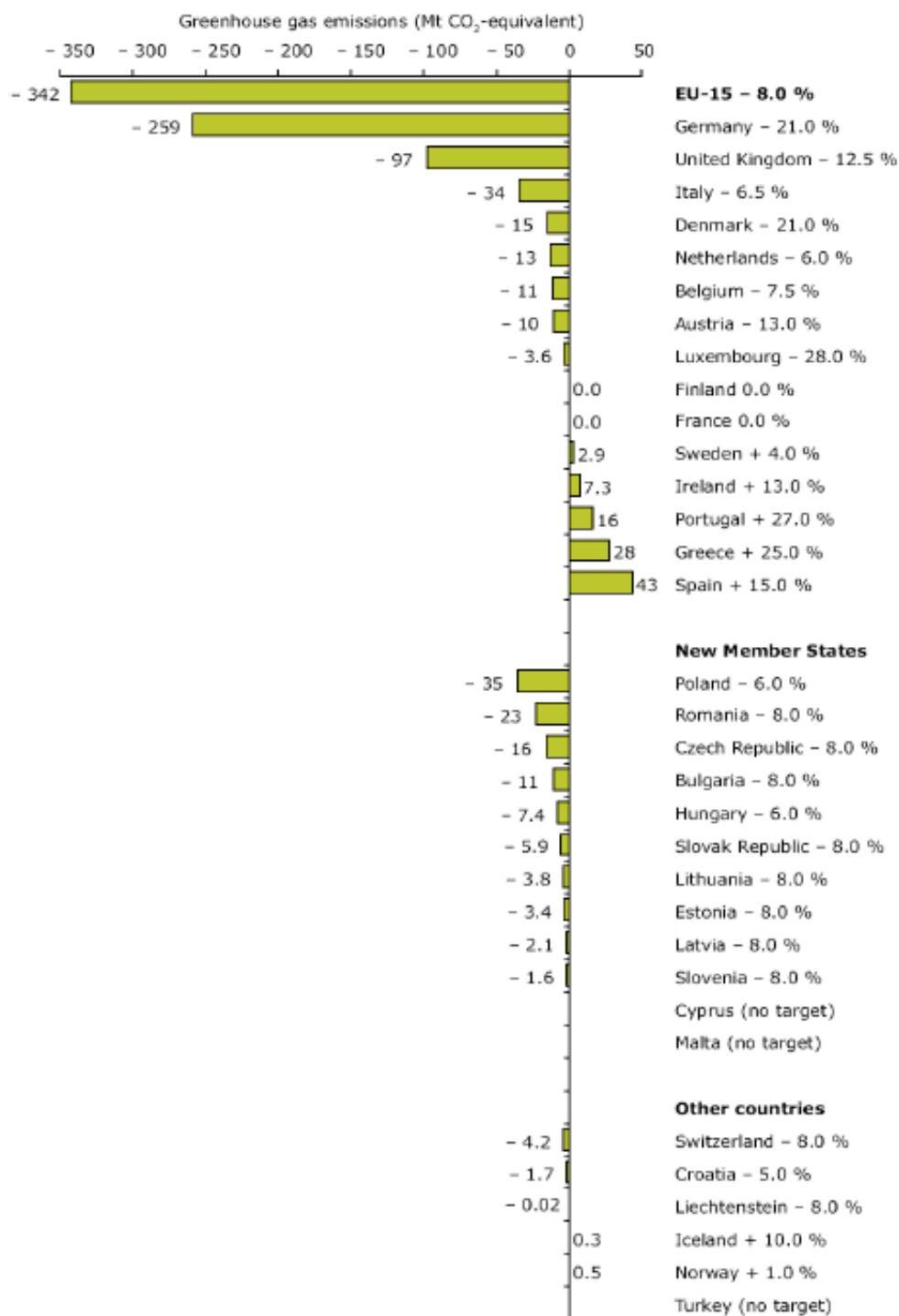


## Annexe 2. Fonctionnement de l'effet de serre



302

**Annexe 3.** Valeurs-cibles de réduction des GES pour l'Europe des 27, les candidats et les autres pays de l'EEA

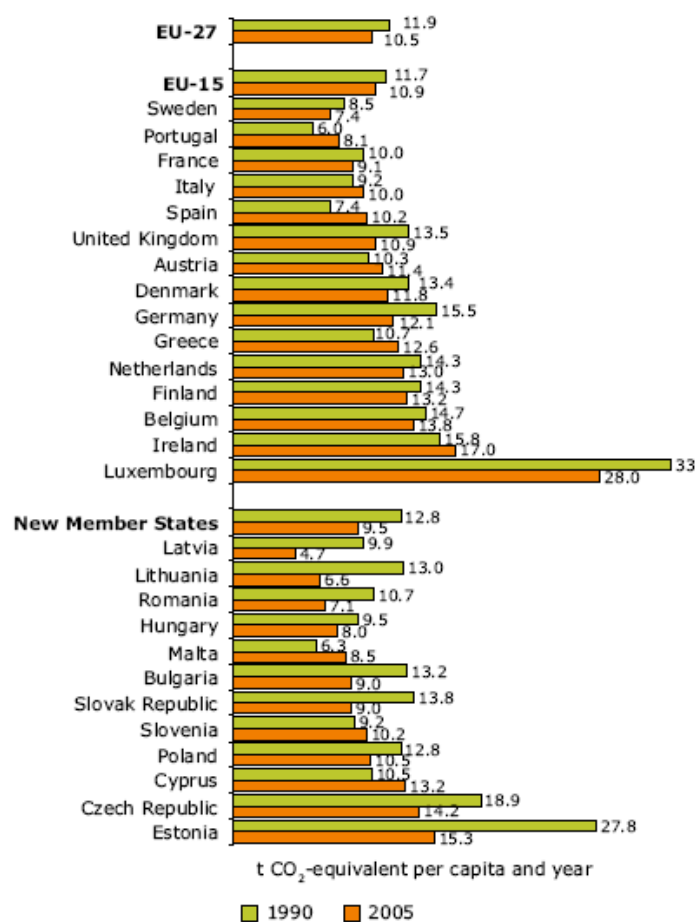


303

<sup>303</sup> European Environment Agency, *Greenhouse Gas emission trends and projections in Europe 2007*, report 5/2007, 2007, sur [http://reports.eea.europa.eu/eea\\_report\\_2007\\_5/en/Greenhouse\\_gas\\_emission\\_trends\\_and\\_projections\\_in\\_Europe\\_2007.pdf](http://reports.eea.europa.eu/eea_report_2007_5/en/Greenhouse_gas_emission_trends_and_projections_in_Europe_2007.pdf).

**Annexe 4.** Emission de GES *per capita* dans les Etats membres de l'Europe des 27 pour 1990 et 2005

**Figure 3.3** Greenhouse gas emissions *per capita* of EU-27 Member States for 1990 and 2005

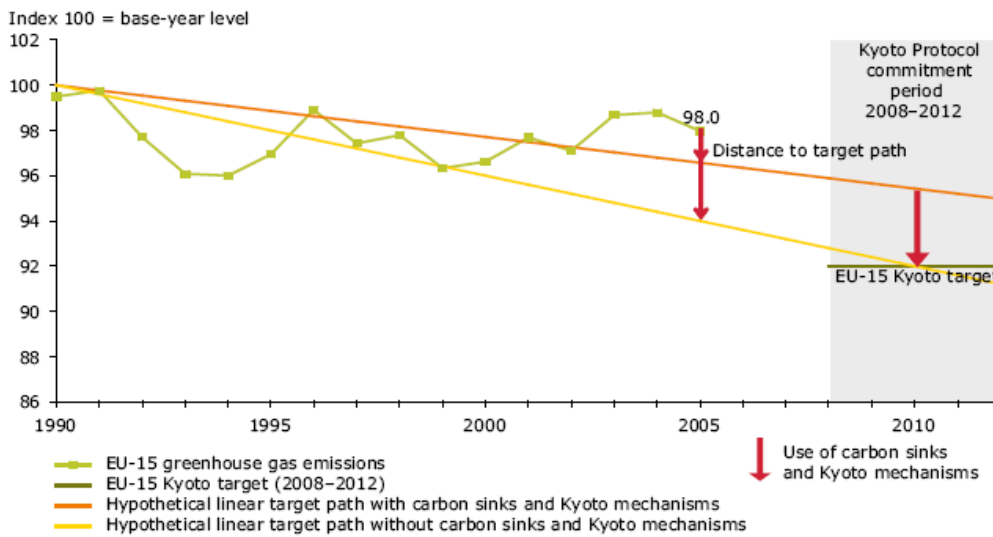


304

<sup>304</sup> *Ibid.*, p. 22.

**Annexe 5.** Comparaison entre les émissions de GES constatées dans l'Europe des 15 et le cheminement nécessaire à l'atteinte des objectifs de Kyoto

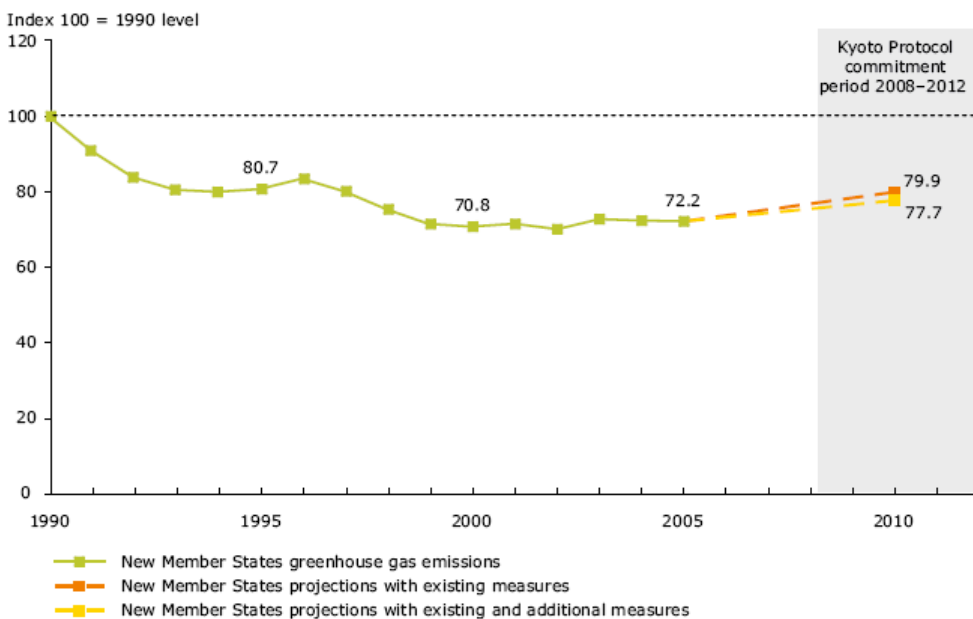
**Figure 4.2** Comparison of 2005 EU-15 emissions with hypothetical target paths towards the EU-15 Kyoto target



305

**Annexe 6.** Agrégation des émissions de GES des 12 nouveaux Etats membres

**Figure 5.1** Past and projected greenhouse gas emissions aggregated for the 12 new Member States



306

<sup>305</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>306</sup> *Ibid.*, p 36.