Extrait de l'ouvrage :
Démocratie et diplomatie
environnementales
Sous la dir. d'Eric Canal-Forgues

EAN : 978-2-233-00750-6
éditions A.Pedone 2015

PREFACE

LE CHANGEMENT CLIMATIQUE : RISQUE GLOBAL, DROIT INTERNATIONAL ET DEMOCRATIE

YVES CHARLES ZARKA

Professeur à l'Université Paris Descartes (Sorbonne Paris Cité)

En cette année 2015, celle de la COP 21 (Conference of Parties), conférence sur le climat, qui doit se tenir en décembre prochain à Paris, il était tout à fait indispensable, je crois, qu'un colloque prenne pour thème « Démocratie et diplomatie environnementales : acteurs et processus en droit international ». Il revenait, bien entendu, à des juristes de l'organiser, en particulier au Centre Maurice Hauriou de l'Université Paris Descartes, à l'initiative du Pr. Eric Canal-Forgues qu'il convient de remercier vivement d'avoir voulu souligner ainsi les nouveaux problèmes juridiques que soulève un nouveau type de négociations internationales, dans la mesure où il a en vue de trouver un accord global et partagé de la plupart des Etats sur le risque planétaire dû au réchauffement climatique. Il ne s'agit pas là d'un risque uniquement écologique, ce qui serait déjà important, mais aussi social, économique, politique, voire civilisationnel, dans ses conséquences.

C'est que le processus de concertation, de négociation, de mise au point d'accords, de conventions, de traités ou encore de protocoles dans le cadre global des conférences de parties est d'une nature nouvelle : il ne fait pas intervenir uniquement les Etats, mais une multiplicité d'acteurs représentant à divers titres la société civile considérée à une échelle mondiale : ONG environnementale, *Think Tanks*, monde académique, experts, industriels, monde des affaires, personnalités diverses, etc. Les négociations interétatiques s'inscrivent ainsi dans le cadre de forums mondiaux où s'échangent des idées, se formulent des diagnostics, se débattent des solutions qui ont vocation d'intervenir ou de peser sur des négociations internationales et les décisions des Etats. Le risque climatique global suscite une très large mobilisation d'acteurs divers. Ne doutons pas que ce sera le cas en décembre prochain à Paris.

On conçoit facilement que les négociations ont un caractère tout à fait inédit : non seulement en raison de la diversité des acteurs, mais en raison de

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France
tel : + 33 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info

Extrait de l'ouvrage :
Démocratie et diplomatie environnementales
Sous la dir. d'Eric Canal-Forgues

EAN : 978-2-233-00750-6
éditions A.Pedone 2015

l'objet même puisqu'il s'agit en somme de légiférer au niveau planétaire. Un certain nombre de questions ne peuvent manquer d'être soulevées : 1/ Une négociation qui se déroule dans ces conditions a-t-elle une chance d'aboutir à des décisions partagées ? Les COP antérieures, en particulier celle de Copenhague en 2009, sur laquelle s'étaient fondés beaucoup d'espoirs, a donné lieu à un échec, aucune décision contraignante commune n'ayant été adoptée, les Etats étant laissés libres de leurs décisions touchant leurs actions sur le climat. Pis, elle eut en outre un effet négatif de démobilisation. 2/ Considérés même en dehors du contexte des négociations, les Etats, attachés à leurs intérêts particuliers, sont-ils en mesure d'accepter de se soumettre à des réglementations contraignantes qui limiteraient leur souveraineté, même lorsqu'il s'agit de risques globaux majeurs, alors que ces risques ne sont pas également partagés ? Quelle est l'instance qui évaluera et contrôlera la mise en œuvre des engagements ? Qui exercera la contrainte en cas de non respect ? On voit le nombre considérable de questions qui se posent au droit international et que l'on ne peut esquiver si l'on veut qu'une limitation des effets anthropiques sur le réchauffement climatique soit possible.

Il va de soi que les questions soulevées à l'instant ne sauraient se poser sans que la question du statut de la démocratie ne soit posée au niveau étatique, mais aussi au niveau global. On peut distinguer deux voies d'interrogation : celle du rôle des citoyens dans les choix étatiques et, plus profondément, celle de la capacité des régimes démocratiques à prendre la pleine mesure des enjeux environnementaux, c'est-à-dire à accepter les changements profonds de mode de vie qu'ils impliquent : transformations dans la production, les échanges, la consommation, l'habitat, les transports, la circulation, etc.)

Ces questions touchant la démocratie sont également au cœur du programme de l'ANR « La démocratie face aux enjeux environnementaux » dans lequel le présent volume s'inscrit. Je voudrais maintenant en dégager quelques thématiques centrales.

Pour mesurer en quel sens et à quelle profondeur la démocratie se trouve confrontée aux enjeux environnementaux, il faut revenir sur la notion même de démocratie[1]. La démocratie moderne est à la fois un état de société et un régime politique. Sur le premier plan, la société démocratique est une société des individus. Certes, il ne s'agit pas d'individus atomisés et sans liens, mais d'individus qui entretiennent des liens divers affectifs, moraux, sociaux, culturels ou religieux et autres au sein de la famille, du travail, de groupes ou de classes sociales. Mais les liens s'enracinent dans des individus. L'appartenance à un groupe renvoie en dernier recours à une reconnaissance

[1] Pour un approfondissement de la question cf. Y. C. ZARKA (dir.), *Repenser la démocratie,* Paris, Armand Colin, 2010, 624 p.

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France
tel : + 33 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info

Extrait de l'ouvrage :
Démocratie et diplomatie environnementales
Sous la dir. d'Eric Canal-Forgues

EAN : 978-2-233-00750-6
éditions A.Pedone 2015

individuelle d'appartenance. Autrement dit, la société démocratique subjectivise de plus en plus profondément les liens personnels et les rapports sociaux qui, avant elle, étaient objectifs et contraignants. Que l'on pense par exemple à la redéfinition de la famille, de la parenté, de la filiation, dans les dernières décennies. Que l'on pense au rôle conféré au choix individuel en matière de mode de vie, de morale, de sexualité, etc.

Or, comme l'avait montré Tocqueville, dans cette société des individus, l'homme démocratique est animé par un désir dominant : la recherche accumulative du bien être matériel. Et il est bien vrai que les démocraties libérales ont permis des améliorations considérables du niveau de vie des populations, quelles que soient les difficultés considérables qu'elles aient pu rencontrer depuis un siècle. Ici commence à percer une première figure du problème du rapport entre démocratie et enjeux environnementaux. C'est que le désir du bien être matériel semble constituer le fondement anthropologique de la tendance à l'accumulation et au renouvellement des objets et des biens qui caractérise la société de consommation et même de surconsommation. Or, c'est précisément la surconsommation de ressources, d'énergie, de biens naturels, etc. qui est à l'origine de l'empreinte négative, voire destructrice de l'homme sur la nature. La dégradation de la biodiversité, le réchauffement climatique, les plus graves pollutions sont ainsi produites par la société des individus qui surconsomment des biens et des produits comme si les ressources de la terre étaient illimitées. Les questions qui se posent désormais sont les suivantes : la prise en considération des enjeux environnementaux et la préservation de la nature impliquent-elles une remise en question de l'état social démocratique ? Si ce n'est pas le cas, comment penser une démocratie qui ne serait pas liée à une surexploitation de la nature ? Peut-on penser une démocratie qui ne concevrait pas le bien-être en termes quasi-exclusivement de consommation de biens matériels ? Ce qui nous guidera dans la réponse à ces questions, c'est l'objectif de sauver la démocratie en l'ouvrant aux nouveaux enjeux environnementaux, car perdre la démocratie ce serait abandonner l'idée d'une société d'égalité, de liberté et de solidarité, même si ces principes ne trouvent qu'une réalisation encore tout à fait imparfaite dans la réalité.

Mais la démocratie est aussi bien sûr un régime politique. Sur ce plan le concept central de la démocratie est celui de souveraineté du peuple. La démocratie moderne, par opposition à l'ancienne, ne peut se concevoir sans souveraineté du peuple (cf. aussi bien chez JJ. Rousseau que B. Constant, Tocqueville ou d'autres malgré leurs différences et même leurs divergences). Dans les démocraties libérales contemporaines, la souveraineté du peuple est encadrée par une constitution qui vise à protéger les droits et les libertés privées et publiques. Le point central est ici de savoir comment la

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France
tel : + 33 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info

Extrait de l'ouvrage :
Démocratie et diplomatie environnementales
Sous la dir. d'Eric Canal-Forgues

EAN : 978-2-233-00750-6
éditions A.Pedone 2015

souveraineté du peuple prend forme institutionnellement. Le système qui a prévalu dans les sociétés contemporaines est celui de la représentation. Le lien entre les représentés, les citoyens, et les représentants, les députés (le vote, divers modes de consultation, etc.) sont chargés de garantir autant que faire se peut que c'est bien l'intérêt général de la société tout entière qui trouve sa traduction dans les lois. Cependant, outre les difficultés liées à la notion de représentation elle-même (à savoir les choix partisans, le risque fréquent d'une confusion entre l'intérêt privé et l'intérêt commun, la passivité institutionnelle des citoyens d'une élection à l'autre), ce système politique n'a été mis en place qu'en considération de l'intérêt présent des citoyens présents, c'est-à-dire sans considération du temps long et des générations futures, et dans l'indifférence totale par rapport à la nature. Or, c'est parce que ces deux dimensions n'ont pas été prises en considération que le monde des hommes se trouve confronté à de nouveaux enjeux environnementaux graves concernant les conditions d'existence des hommes sur la terre. Il convient donc d'entreprendre la tâche de montrer comment le régime démocratique peut se transformer pour intégrer au principe de la souveraineté du peuple non seulement la considération du peuple présent, mais aussi du peuple à venir, ainsi que le souci de la préservation de la nature. Les enjeux environnementaux, en raison de leur nature spécifique, exigent une reconsidération de la démocratie politique sur deux plans : 1/ le plan de l'enracinement de la démocratie dans un territoire réel, et non sur un territoire abstrait. Cela veut dire qu'il faut penser la démocratie politique en fonction d'une nature finie et vulnérable. Ici la considération du territoire réel ne saurait se limiter au territoire national, en raison de la nature globale des enjeux environnementaux. Ceux-ci exigent que la démocratie ne se pense jamais en terme nationaliste, mais toujours en fonction d'intérêts transnationaux. Le territoire de chaque nation est lié au destin de la Terre comme lieu d'existence de l'humanité. 2/ Le plan des institutions démocratiques : il s'agit ici de poser la question juridique et politique des réformes institutionnelles les plus adaptées à une prise en charge de la protection des ressources naturelles et de l'environnement. Le point central concerne la légitimité. Il serait en effet possible, et cela a été déjà proposé à plusieurs reprises, de concevoir un régime politique qui mette de côté la question de la légitimité, en raison d'intérêts supérieurs et même vitaux, et se donne pour objectif d'imposer aux citoyens des changements drastiques qu'ils n'accepteraient certainement pas spontanément. Le peuple serait ainsi considéré comme incapable de prendre conscience de périls environnementaux dont il n'a pas l'expérience immédiate et qui ne concernent que les générations futures. On voit donc l'importance de l'enjeu : le régime démocratique peut-il relever les défis environnementaux sans tomber dans les impasses d'un accroissement de la bureaucratie, d'une

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France
tel : + 33 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info

Extrait de l'ouvrage :
Démocratie et diplomatie environnementales
Sous la dir. d'Eric Canal-Forgues

EAN : 978-2-233-00750-6
éditions A.Pedone 2015

mise en place de dispositif de manipulation de l'opinion, ou d'une soumission au loi du marché, par l'intermédiaire d'organisations souvent liées aux grandes firmes internationales ? Il convient de marquer en particulier la distinction entre deux niveaux : le niveau politique et le niveau cosmopolitique. Une démocratie environnementale serait impuissante et inefficace si elle ne se pense qu'au niveau d'une nation particulière. Pour répondre valablement aux enjeux environnementaux il faut nécessairement que la dimension politique s'ouvre à la dimension cosmopolitique et qu'une réflexion soit engagée sur les modalités dont une convergence des nations peut être réalisée pour sauvegarder notre maison commune : la Terre.

Sans entendre énumérer toutes les questions nouvelles que la problématique environnementale pose aux sociétés démocratiques, notre objet est d'examiner un certain nombre de celles qui semblent les plus décisives.

La première concerne ce que l'on peut appeler le cumul de vulnérabilité. Il va de soi que la vulnérabilité sociale (précarité, malnutrition, maladies diverses, etc.) des individus ou des groupes socialement les plus défavorisés est sans rapport avec les changements environnementaux. En revanche, ceux-ci peuvent susciter des vulnérabilités nouvelles qui viennent s'ajouter à celles qui préexistaient. Conflits, révoltes, famines, nouvelles migrations climatiques affectent déjà plusieurs pays dans le monde, y compris ceux qui sont en pleine expansion comme la Chine. Les démocraties occidentales ne sont absolument pas immunisées contre ces phénomènes. La question des migrations les concerne directement, mais plusieurs autres conflits sont directement dus à la dégradation de la biodiversité (ex : conflits liés au quotas de pêche), ou au réchauffement climatique (ex : les zones inondables, les tempêtes, etc.).

Une autre question d'un type tout à fait différent de la précédente se pose également aux démocraties. Elle concerne l'évaluation économique de ce qui, jusqu'à une époque récente, était conçu comme un don de la nature : les biens environnementaux. La question des décisions publiques est directement reliée à cette détermination de la valeur économique. Jusqu'ici les choses semblent être sans difficulté particulière. La situation se complique un peu dès que l'on considère la manière dont cette évaluation est réalisée. Pour chiffrer la valeur des effets d'une dégradation, il faut procéder à une extension du marché, par exemple sous la forme d'un marché fictif. On fait donc comme si les biens environnementaux étaient eux-mêmes mis sur le marché. Mais le marché fictif ne produit-il pas une valeur économique elle-même fictive ? Pis, cette extension de l'économie de marché, même sur une modalité fictive, ne risque-t-elle pas d'ouvrir la porte à un péril plus grand encore : l'extension de la logique marchande, au-delà des biens produits par les hommes, aux conditions naturelles de notre existence commune ? C'est la question de la démocratie qui se trouve ici engagée.

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France
tel : + 33 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info

Extrait de l'ouvrage :
Démocratie et diplomatie environnementales
Sous la dir. d'Eric Canal-Forgues

EAN : 978-2-233-00750-6
éditions A.Pedone 2015

D'autre part la corrélation du local et du global, qui est d'ailleurs la marque des enjeux environnementaux contemporains, peut prendre la forme d'une concurrence des intérêts, mettant au centre de la réflexion la manière dont s'opère la délibération et se prennent les décisions en manière environnementale.

A l'échelle locale (communale, régionale, voire nationale) de nouveaux modèles de délibérations civiques ont été mis au point en vue d'une participation active des citoyens (comités de quartiers, démocratie délibérative, démocratie participative, etc.), soit en complément des procédures classiques de la démocratie représentative, soit même en concurrence avec elle. Il s'agit ici de savoir quelle est la validité de ces nouveaux dispositifs. La démocratie participative en particulier est-elle un modèle susceptible d'assurer une participation active des citoyens aux délibérations publiques et aux décisions sur les questions qui les concernent directement ? Ne présente-elle pas le risque de focaliser l'attention plus sur les procédures de négociation et les modalités de réalisation des accords, qu'elle n'est réellement en mesure de trouver des réponses aux nouvelles questions environnementales ? Sur le plan global, touchant les problèmes qui engagent la survie de l'humanité tout entière, le modèle de la « gouvernance globale » a été avancé en vue de surmonter la discordance qui existe entre la dimension globale des enjeux environnementaux et la capacité de pilotage localisée au territoire national des gouvernements démocratiquement élus. Mais dans quelle mesure et jusqu'où la gouvernance globale peut-elle se substituer à un gouvernement politique global inexistant (et non souhaitable) ? La gouvernance n'est-elle pas une figure de l'anti-politique ? N'implique-t-elle pas en effet une privatisation progressive de ce qui devrait relever uniquement d'une dimension publique, surtout lorsqu'il s'agit d'engager le destin de l'humanité ?

Les nouvelles questions qui se posent à la démocratie ne concernent pas seulement l'adaptation de sa structure institutionnelle aux enjeux environnementaux, elles soulèvent également des interrogations concernant les stratégies d'acteurs divers, internes à l'État ou extérieurs à lui (au niveau global), en vue d'éviter les règles juridiques de protection de l'environnement. Certains acteurs économiques légaux ou illégaux (mafieux) se sont en effet spécialisés dans ces stratégies d'évitement du contrôle étatique. Il en va ainsi par exemple des réglementations sur les déchets qui visent à limiter, voire à éviter, le mouvement et la délocalisation sauvage des déchets. La stratégie d'évitement ne consiste pas seulement en une infraction directe de la règle juridique (illégalité) mais souvent, et plus subtilement, à en respecter la formalité, mais en détournant ses objectifs. Le développement de doctrines juridiques concernant l'abus du droit ou la fraude à la loi a pour

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France
tel : + 33 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info

Extrait de l'ouvrage :
Démocratie et diplomatie environnementales
Sous la dir. d'Eric Canal-Forgues

EAN : 978-2-233-00750-6
éditions A.Pedone 2015

but de sanctionner la violation de l'objectif de la loi sous le couvert d'une conformité formelle à celle-ci sur le plan national ou international.

Les questions qui se posent à ce niveau sont les suivantes : quel type de règles juridiques peut permettre une protection efficace de l'environnement ? Quelle sorte de collaboration internationale faut-il établir pour que les règles soient respectées au niveau global ?

Cependant la question la plus radicale posée à la démocratie par les nouveaux enjeux environnementaux touche à son existence même. En voici une formulation assez claire : la dégradation de la biodiversité, l'exploitation sans limites des ressources naturelles, l'accumulation des pollutions et des déchets, le changement climatique lui-même (pour la part que l'homme y prend) ne sont-ils pas dus au développement de sociétés industrielles, productivistes et consommatrices d'énergies et de biens dont le modèle est précisément fourni par les sociétés démocratiques occidentales ? Celles-ci n'ont-elle pas vécu pendant des décennies sur l'idée que la croissance est le ressort du bien-être et de la prospérité ? N'ont-elles pas eu la religion du développement ? N'ont-elles pas érigé en modèle de l'homme démocratique, un être mû essentiellement par le désir indéfini de biens matériels, corrélat direct de la société de consommation ? Ces questions en suscitent une autre dont la gravité n'échappera à personne : si nous voulons sauver la planète ne faut-il pas abolir la démocratie des individus que nous connaissons aujourd'hui? Ne faut-il pas revenir à des modes anciens, voire archaïques, de commandement politique ? Ou, pour ceux qui refusent l'idée d'un retour au passé, ne faut-il pas établir un type nouveau de régime autoritaire qui tiendrait de la tyrannie douce ou du despotisme éclairé quelques caractères, mais en comporterait d'autres totalement inédits ? Cette interrogation n'est pas entièrement fictive. Certains théoriciens ont déjà formé des conceptions visant à montrer la pertinence de telles conceptions autoritaires du pouvoir politique pour répondre par un droit d'exception à l'état d'urgence environnemental auquel nous sommes confrontés. La catastrophe planétaire imminente (qui résulterait d'un réchauffement de la température terrestre de 4° ou 5° C, voire plus) imposerait ainsi des solutions politiques conjuguant l'expertise savante, la technologie la plus avancée, et la décision la moins démocratique. Il en résulterait quelque chose comme une géo-ingénierie politique unilatérale. Ce scénario relève pour l'instant plus de la science-fiction que de la science proprement dite, mais doit-on minimiser le risque ? Les démocraties pourraient se perdre elles-mêmes si elles négligeaient ces dangers. Sur ce plan le défi lancé aux démocraties est donc d'inventer une rationalité gouvernementale qui prendrait la forme d'une biopolitique de l'environnement excluant le recours à une sorte de raison d'État environnementale.

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France
tel : + 33 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info