

Published on *ceriscope* (<http://ceriscope.sciences-po.fr>)

[Accueil](#) > Printer-friendly

Les lobbies environnementaux : intérêts d'une approche pluraliste

Par Amandine ORSINI

[Négociations](#) [ONG environnementales](#) [Politiques environnementales](#) [Environnement Transnational](#)

Comment définir les lobbies dans les négociations environnementales ?

Le 1^{er} mai 2014, Greenpeace tentait d'empêcher la livraison de pétrole russe en provenance de l'Arctique en prenant d'assaut un pétrolier. En avril 2014, l'[Union internationale pour la conservation de la nature \(UICN\)](#) et le [World Business Council for Sustainable Development \(WBCSD\)](#) publiaient le guide « [Biodiversity for Business](#) » conçu pour encadrer les activités économiques potentiellement nuisibles à la biodiversité. De son côté, le Groupe d'experts intergouvernemental sur le climat (GIEC) présentait un nouveau rapport intitulé « [Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change](#) » recommandant une réduction de 70 % des émissions des CO₂ d'ici à 2050 afin que la température du globe n'augmente pas de plus de deux degrés, seuil jugé critique par de nombreux scientifiques.

Ces récentes initiatives ont en commun le fait d'être portées par des lobbies environnementaux, c'est-à-dire des acteurs de la politique internationale de l'environnement ne relevant pas directement des gouvernements. Ainsi, alors qu'en langage courant, on assimile le terme « lobby » à celui de « lobby économique », en politique internationale il couvre l'ensemble des acteurs non étatiques. Ces lobbies sont de plus en plus nombreux dans le domaine de l'environnement (voir les documents ci-dessous), ce qui pose la question de leur contribution à cette politique.

L'usage du terme « lobbies » pour désigner ces groupes n'est qu'une option parmi tant d'autres (« principaux groupes », « parties prenantes », « acteurs privés ») qui recouvre des spécificités qu'il convient de rappeler pour définir plus précisément cette catégorie d'acteurs.

L'[Action 21](#) (ou Agenda 21), plan d'action en matière d'environnement pour le XXI^e siècle adopté lors du sommet de la Terre de Rio de 1992, est le premier texte à reconnaître l'importance des acteurs non gouvernementaux, qu'il décline en neuf principaux groupes : les femmes, les enfants et les jeunes, les populations autochtones et leurs communautés, les organisations non gouvernementales (ONG), les collectivités locales, les travailleurs et les syndicats, le commerce et l'industrie, la communauté scientifique et technique, et les agriculteurs (chapitres 23 à 32). Par la suite, le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) parlera à son tour de « principaux groupes ».

Cependant, les listes officielles des participants aux négociations internationales relatives à l'environnement ne font pas référence aux « principaux groupes » mais à une catégorie plus large qui regroupe l'ensemble des « observateurs ». Ceci s'explique notamment par la difficulté d'assigner en pratique l'une des neuf catégories de principaux groupes à chaque acteur participant aux négociations. Le PNUE abandonne d'ailleurs rapidement l'expression « principaux groupes » pour lui préférer celle de « parties prenantes » (*stakeholders*). Le glissement sémantique vise également à souligner l'importance et la légitimité de la participation des acteurs non gouvernementaux à la politique internationale de l'environnement.

Ces trois appellations – « principaux groupes », « parties prenantes » et « observateurs » – ont également l'avantage de ne pas présager d'un éventuel rôle politique des acteurs non gouvernementaux. Pourtant, dans le monde académique, la littérature de science politique des années 1990 préfère au contraire utiliser le terme « lobbies » pour souligner l'influence politique que ces acteurs cherchent à exercer. Cette littérature scientifique distingue classiquement deux

catégories de lobbies : les lobbies « *outsiders* » et les lobbies « *insiders* ». Les premiers utilisent la protestation comme moyen de pression politique. Leurs modes d'action sont plutôt radicaux et passent par l'organisation de manifestations, de performances ou même d'attentats. Par exemple, le mouvement écocentrique Earth First!, qui milite pour que la nature se voit octroyer des droits, organise ainsi dès 1985 des sit-in dans les arbres pour protéger les forêts boréales. En 2013, il a attaqué une ferme américaine spécialisée dans la production de fourrure animale. Les seconds sont davantage intégrés au processus politique, font du conseil, voire participent directement à la prise de décision ou à la rédaction d'accords environnementaux. L'UICN assure ainsi l'administration de la Convention sur les zones humides d'importance internationale (Convention de Ramsar, 1971) alors que le Saami Council, une organisation indigène, a le statut de participant à part entière au Conseil de l'Arctique.

Parce que certains acteurs non gouvernementaux n'ont pas pour mission d'influencer la politique internationale de l'environnement, mais s'intéressent plutôt au recueil d'information ou au suivi des dispositions internationales pour mieux assurer leur mise en œuvre (ou les contourner), certains auteurs préfèrent parler d'« acteurs non étatiques » ou d'« acteurs privés » plutôt que de « lobbies ». Pour circonscrire l'analyse, seuls les groupes à prétention politique seront présentés dans cette contribution, d'où l'utilisation du terme « lobbies ».

L'émergence des lobbies environnementaux : des catégories difficiles à distinguer

Les premiers lobbies à se faire remarquer en matière de politique internationale de l'environnement sont les lobbies scientifiques. En 1992, le politologue Peter Haas parle de « communautés épistémiques » pour décrire les réseaux « de professionnels ayant une expertise et une compétence reconnues dans un domaine particulier et qui revendique[nt] avec autorité leur connaissance politique dans ce domaine » (Haas 1992 : 3, nous traduisons).

Particulièrement actives sur les thématiques de la protection de la Méditerranée ou de l'ozone, elles apportent les preuves de la dégradation environnementale et produisent des rapports scientifiques qu'elles transmettent aux décideurs pour l'adoption de conventions et de traités. Ainsi, la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone adoptée en 1985, très vague sur les engagements à prendre en la matière, sera suivie deux ans plus tard par le protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone qui, cette fois-ci, se révèle extrêmement précis sur les mesures à prendre du fait de l'action d'une communauté épistémique engagée sur la problématique de l'ozone. Prenant acte de la reconnaissance grandissante du rôle des lobbies scientifiques dans l'adoption de politiques environnementales, les gouvernements ont eu tendance à formaliser leur implication en créant des plateformes intergouvernementales d'experts comme le GIEC en 1988 ou plus récemment la Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) en 2012.

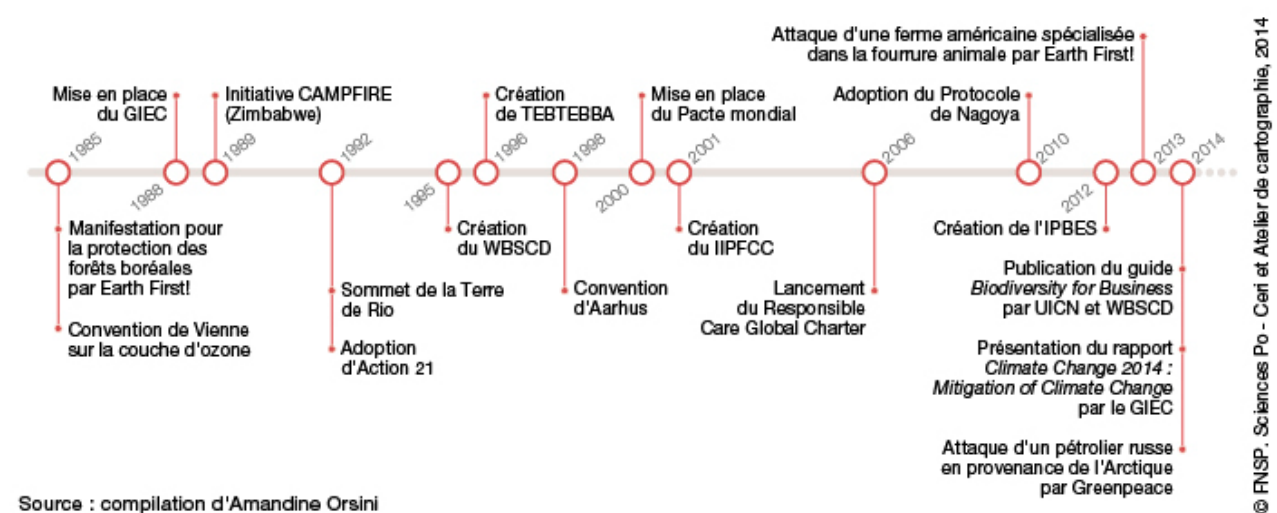
Une deuxième catégorie de lobbies très présente dès le sommet de la Terre de Rio de 1992 regroupe les lobbies de défense de l'environnement, bien souvent constitués en ONG. Bien que la définition donnée par le Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC) soit plus détaillée, il est possible de caractériser une ONG par deux critères : son caractère non gouvernemental d'une part ; son indépendance vis-à-vis des logiques de profit d'autre part. Les premières ONG environnementales (ONGE) apparaissent dans les années 1960 et sont créées essentiellement par des passionnés de la nature (ornithologues, randonneurs, etc.) (pour un historique des trois premières vagues d'apparition des ONGE, voir Murphy et Bendell 1997). Elles sont financées par leurs membres et prônent des mesures de conservation ou de préservation de la nature. Par exemple, la Wildlife Conservation Society, une ONGE américaine créée en 1895, œuvre pour la création de parcs nationaux. Les années 1970 voient apparaître des ONGE plus revendicatives (*outsiders*) telles que Greenpeace ou Friends of the Earth International (FOEI) qui, en s'intéressant d'abord au nucléaire, élargissent progressivement leur éventail d'actions (pollution atmosphérique, déchets et produits dangereux, etc.). Au même moment émergent des ONGE plus *insiders* – par exemple l'International Institute for Sustainable Development (IISD), le World Watch Institute, le World Resources Institute – qui adoptent le format américain des think tanks. Elles investissent dans la recherche, conseillent les décideurs publics et se veulent généralistes. Alors que les répertoires d'action et les thématiques sont initialement très différents, l'identité de ces ONGE évolue au fil du temps et certaines, comme Greenpeace ou FOEI, finissent par porter plusieurs casquettes. Ainsi, la plupart des ONGE affichent aujourd'hui des ambitions plus larges de gouvernance, liant problématiques

environnementales et droits de l'homme ou développement.

Les lobbies économiques entrèrent plus tardivement dans le jeu de la politique internationale de l'environnement. Non pas qu'ils y jouent un rôle moins important, mais parce qu'ils privilégient initialement leur implication au plan national, plutôt que de se risquer à participer aux sommets internationaux. Ainsi, le secteur industriel ne participe que faiblement au sommet de la Terre de Rio et, lorsqu'il se manifeste, il est considéré avec suspicion. La création du WBCSD en 1995 est perçue comme une tentative de « maquillage environnemental » (*green washing*) d'activités pourtant fortement nuisibles à l'environnement que la politique internationale environnementale cherche à contrer. Les entreprises ripostent en clamant leur responsabilité sociale et environnementale en s'engageant volontairement dans des projets en faveur du développement durable comme le Pacte mondial (*Global Compact*) en 2000, mené en partenariat avec les Nations unies, ou la « Responsible Care Global Charter », initiative spontanée des entreprises du secteur de la chimie.

Enfin, une quatrième catégorie rassemble les lobbies constitués par des populations locales et indigènes (voir notamment Lindroth et Sinevaara-Niskanen 2013). A l'instar des lobbies économiques, ils se mobilisent d'abord au niveau national pour ensuite tenter de faire valoir leurs revendications sur la scène internationale. Celle-ci est parfois privilégiée pour y porter, par « effet boomerang », leurs revendications lorsqu'elles ne sont pas entendues à des échelles inférieures (Keck et Sikkink 1998). Leurs revendications en termes d'occupation des territoires et d'autonomie, formulées dès les années 1950 (auprès de l'Organisation internationale pour le travail en 1954 par exemple) les mènent à investir le terrain environnemental à la fin des années 1980 par le biais de thématiques « territorialisées » comme celles des forêts, de l'Arctique ou de la conservation de la biodiversité. Certains gouvernements deviennent sensibles aux revendications indigènes. En 1989, par exemple, l'initiative CAMPFIRE (Communal Areas Management Programme for Indigenous Resources) au Zimbabwe prône la gestion durable des aires de conservation grâce aux populations locales. Alors que ces initiatives restent marginales, le lobby indigène se formalise au niveau international autour de « coalitions de plaidoyer transnational » (*transnational advocacy coalitions*) qui regroupent des acteurs indigènes du monde entier comme l'Indigenous Peoples' International Centre for Policy Research and Education (TEBTEBBA) créé en 1996 ou l'International Indigenous Peoples Forum on Climate Change (IIPFCC) qui apparaît en 2001 dans les négociations climat.

Chronologie d'événements liés à l'environnement, 1985-2014



Pourtant, au fur et à mesure de l'analyse de ces différents lobbies, la distinction entre catégories devient de plus en plus floue (voir notamment les catégories recensées par Betsill et Corell 2008). Dans le cas du protocole de Montréal, il apparaît que la firme transnationale Dupont, qui développe un substitut aux gaz nocifs à la couche d'ozone, a également joué un rôle-clé et a indiscutablement aidé à l'adoption du protocole, renforçant les positions de la communauté épistémique. Autre exemple, les revendications des groupes indigènes lors des négociations du protocole de Nagoya à la Convention sur la diversité biologique adopté en 2010 ont avant tout été portées par des ONGE comme le Third World Network ou la Déclaration de Berne.

L'ambiguïté porte également sur leur statut. En théorie, le WBCSD n'est pas un lobby économique mais une ONGE, puisque c'est une association à but non lucratif. De même, la Public Research and Regulation Initiative est officiellement un lobby scientifique, alors qu'il est fortement sponsorisé par le lobby économique en faveur des organismes génétiquement modifiés (OGM).

L'apport de la théorie : l'approche pluraliste pour saisir la complexité des lobbies environnementaux

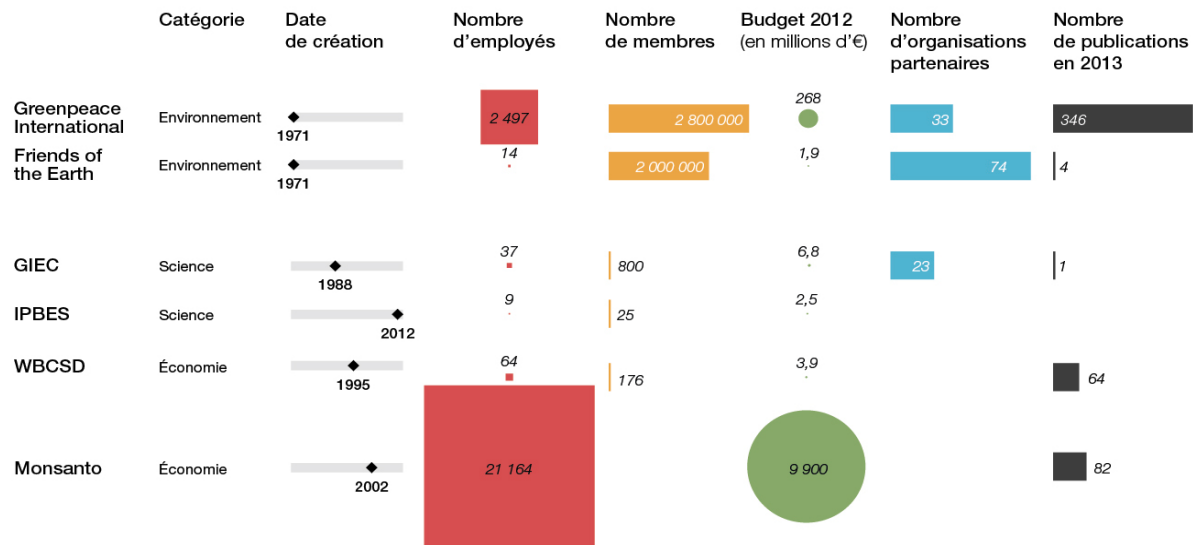
Si, dans le domaine des relations internationales, les transnationalistes ont reconnu dès les années 1970 l'importance des acteurs non étatiques sur la scène internationale, dans celui de la politique internationale de l'environnement, les pluralistes ne se saisissent de ce débat qu'à partir des années 2000. Alors que la vision transnationaliste est souvent critiquée pour son caractère uniquement descriptif, les pluralistes formulent un certain nombre de postulats analytiques bien précis et particulièrement utiles pour comprendre les lobbies environnementaux (voir notamment Falkner 2008 ou Alcock 2008).

Un premier postulat est celui de l'absence d'unité des valeurs défendues par chacune des catégories de lobbies environnementaux, alors que les lobbies scientifiques, les lobbies indigènes et les ONGE ont longtemps été associés à des actions pro-environnementales et les lobbies économiques à des actions anti-environnementales. Par exemple, le terme même de biopiraterie, qui dénonce entre autres l'exploitation des ressources génétiques naturelles à des fins commerciales, a été inventé par une ONGE, l'Action Group on Erosion, Technology and Concentration en réponse à un ouvrage de 1993 publié par une autre ONGE, le World Resources Institute, qui défendait, elle, l'utilisation commerciale des ressources génétiques. De même, les lobbies économiques défendent des valeurs parfois opposées. Les entreprises du secteur assurantiel se sont ainsi mobilisées en faveur de la lutte contre le changement climatique, afin d'en limiter les dégâts, ou encore pour une plus grande responsabilité environnementale en matière d'utilisation d'OGM (encadrement plus strict), alors que le secteur des énergies fossiles ou les entreprises des agrobiotechnologies s'opposent à des réglementations sur ces deux thématiques (Bled et Compagnon 2010).

Un deuxième postulat concerne la multitude des modes d'action disponibles pour les acteurs non étatiques, qui, à nouveau, ne relèvent pas plus d'une catégorie de lobbies que d'une autre. Si les lobbies économiques ont été souvent décriés en raison des pressions qu'ils exercent sur les délégations nationales (comme par exemple la firme Monsanto qui a tenté de discréditer les délégués éthiopiens et malais lors de la rédaction du protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique, 2000), certaines ONGE n'hésitent pas à recourir aux mêmes méthodes. Par exemple, entre 1978 et 1982, Greenpeace a exercé des pressions pour que huit gouvernements favorables à un moratoire sur la chasse à la baleine deviennent membres de la Commission baleinière internationale et puissent y faire valoir leur position.

Troisième postulat : les ressources des lobbies sont variées et doivent, là aussi, être considérées au cas par cas. Ces ressources sont d'ordre matériel (budget, locaux, nombre d'employés, etc.), organisationnel (réseaux, connaissance des procédures de négociation, organisation interne, etc.) et discursif (capacités à orienter les débats, à proposer de nouveaux concepts, à communiquer, etc.), et sont très variables d'un lobby à l'autre.

Ressources des lobbies



Source : Compilation d'Amandine Orsini d'après les sites internet des lobbies

© FNSP: Sciences Po - Ceri et Atelier de cartographie, 2014

On a longtemps cru que la particularité des lobbies économiques était de posséder d'importantes ressources financières mais plusieurs ONGE rivalisent en la matière avec des firmes transnationales. Par ailleurs, les lobbies qui possèdent peu de ressources matérielles compensent souvent par des ressources organisationnelles ou discursives substantielles. Les groupements indigènes se distinguent par exemple par leur capacité à coordonner leurs positions, ce qui n'est pas le cas pour les entreprises qui sont davantage dans un rapport de compétition. Les ONGE sont connues pour leurs stratégies discursives qui leur permettent de toucher un large public. Ainsi, la Déclaration de Berne, ONG de taille modeste et pour qui la question environnementale est secondaire eu égard à son mandat, a occupé un rôle-clé dans les négociations sur le protocole de Nagoya de 2010, notamment grâce à sa capacité à communiquer clairement sur la thématique de la biopiraterie et en proposant des rencontres avec des victimes de biopiraterie. Ceci dit, les lobbies économiques se défendent de plus en plus sur le terrain sémantique. Le site internet de Monsanto présente le groupe comme une entreprise œuvrant pour une agriculture durable malgré les controverses sur les OGM, tandis que les lobbies nucléaires se mobilisent pour faire passer le message selon lequel l'énergie nucléaire est une énergie propre en termes d'émissions de carbone.

Ces trois postulats de l'approche pluraliste ont le mérite de rendre compte des spécificités des lobbies investis dans la politique internationale de l'environnement en appelant à plus de nuances. Leur flexibilité permet aussi d'aborder les enjeux actuels de l'implication des lobbies dans la politique internationale de l'environnement.

Les enjeux actuels de l'implication des lobbies dans la politique internationale de l'environnement

Alors que jusqu'à présent les analyses se sont concentrées sur le rôle politique des lobbies dans la politique internationale de l'environnement, nous souhaitons aborder ici un premier enjeu majeur de leur présence dans l'arène internationale : les conditions de leur participation aux débats environnementaux. Deux tendances sont perceptibles. D'un côté, certaines négociations souffrent d'engorgement, comme les négociations sur le changement climatique, qui ont rassemblé plus de 45 000 personnes à Copenhague en 2009 pour la 15^e conférence des parties. Cette affluence a engendré notamment de gros problèmes organisationnels, empêchant certains lobbies de participer aux réunions officielles (Fisher 2010). D'un autre côté, certaines décisions, notamment sur les déchets nucléaires ou les OGM, sont souvent prises sans consultation préalable de la société civile, d'où la nécessité d'établir des accords comme la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et à la justice en matière d'environnement de 1998 pour remédier à cette carence démocratique. Les lobbies peinent également à suivre certaines négociations car elles se déroulent dans plusieurs

forums parallèles : c'est le cas des négociations sur les forêts ou sur les ressources génétiques. Prendre part à ces processus de négociation et de décision est d'autant plus difficile pour les lobbies disposant de peu de ressources, et notamment ceux basés dans les pays en développement.

Une autre tendance observable actuellement est celle de l'hybridation croissante des catégories « public » et « privé », qui a donné lieu à la création d'organismes mixtes alliant lobbies non étatiques et gouvernements. Cette forme de coopération particulière, que l'on désigne par l'expression « partenariats public-privé », pose un certain nombre de nouvelles questions quant à sa légitimité, son efficacité et sa représentativité (Pattberg *et al.* 2012). La gestion de l'eau potable est un domaine particulièrement concerné par ces débats.

Enfin, n'oublions pas que les acteurs non étatiques remplissent des fonctions multiples et bien souvent indispensables. Ils influencent la politique internationale de l'environnement *via* des lobbies mais cherchent aussi à la faire avancer quand les gouvernements peinent à s'entendre. Des initiatives comme le Forest Stewardship Council ou le Marine Stewardship Council, qui proposent des labels environnementaux sous réserve du suivi de consignes environnementales précises en matière de gestion forestière d'un côté et de gestion des ressources halieutiques de l'autre, sont ainsi au cœur de la politique internationale de l'environnement sur ces deux thématiques.

Références

- ALCOCK F. (2008) « Conflicts and Coalitions within and across the ENGO Community », *Global Environmental Politics*, vol. 8, n° 4, p. 66-91.
- BETSILL M. M., CORELL E. (eds.) (2008) *NGO Diplomacy: The Influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations*, Cambridge, MIT Press.
- BLED A., COMPAGNON D. (2011) « Lobbying industriel et accords multilatéraux d'environnement. Illustration par le changement climatique et la biosécurité », *Revue française de science politique*, vol. 61, n° 2, p. 231-248.
- FALKNER R. (2008) *Business Power and Conflict in International Environmental Politics*, Houndmills, Palgrave Macmillan.
- FISHER D. R. (2010) « COP-15 in Copenhagen: How the Merging of Movements Left Civil Society Out in the Cold », *Global Environmental Politics*, vol. 10, n° 2, p. 11-17.
- HAAS P. (1992) « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, vol. 46, n° 1, p. 1-35.
- KECK M. E., SIKKINK K. (1998) *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca et Londres, Cornell University Press.
- LINDROTH M., SINEVAARA-NISKANEN H. (2013) « At the Crossroads of Autonomy and Essentialism: Indigenous Peoples in International Environmental Politics », *International Political Sociology*, vol. 7, n° 3, p. 275-293.
- MURPHY D. F., BENDELL J. (1997) *In the Company of Partners: Business, Environmental Groups, and Sustainable Development post-Rio*, Bristol, Policy Press.
- PATTBERG P., BIERMANN F., CHAN S., MERT A. (eds.) (2012) *Public-Private Partnerships For Sustainable Development Emergence, Influence and Legitimacy*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

Source URL: <http://ceriscope.sciences-po.fr/environnement/content/part3/les-lobbies-environnementaux-interets-d-une-approche-pluraliste>