

# ONG dans les COP : des « outsiders »\* de la politique climatique ?

## NGOs in COP: outsiders of climate policy?

Christophe Buffet<sup>1</sup>, Sylvie Ollitrault<sup>2</sup>

### Résumé

Les ONG ont investi massivement les COP et en sont devenues des acteurs à part entière – même si ce sont bien évidemment les États qui en restent les acteurs centraux. Les COP se révèlent des lieux d'observation privilégiés pour esquisser les mouvements des « plaques tectoniques » de la « société civile mondiale », avec ses coalitions et lignes de fractures (Nord/Sud ; mouvements environnementaux, de développement, de justice sociale). Par ailleurs, les COP témoignent des multiples répertoires d'action mobilisés par les ONG, aussi bien dans les arènes de négociation qu'à l'extérieur : expertise légale et scientifique, *corridor diplomacy*, *side events*, mobilisation des militants, du grand public et des décideurs au travers d'un investissement de l'espace public, des médias, ou encore d'Internet et des réseaux sociaux. Cette mobilisation est à mettre au regard des évolutions des négociations : si les ONG ont contribué à d'importants changements de paradigmes dans la manière d'aborder les enjeux climatiques, leurs marges de manœuvre se révèlent plus limitées dans un régime climatique post-Copenhague désormais fondé sur des contributions volontaires des États. L'un des effets induits de cette participation est de transformer les ONG elles-mêmes : le dialogue continu que les différentes « familles » d'ONG entretiennent au fur et à mesure des COP contribue à forger de nouvelles alliances et à remodeler leurs cadrages respectifs, initialement polarisés entre sauvegarde de la nature et solidarité humaine.

### Mots-clés

ONG, COP, gouvernance du climat, participation, mobilisation, société civile.

### Abstract

NGOs have massively invested the COP and become important actors of the negotiation process – though States remain central in the process. The COP sessions appear as privileged observation spots to sketch « global civil society » tectonic shifts, with their coalitions and fracture lines (North/South; Environmental, Development, social justice movements). Moreover, these events exemplify the multiple repertoires of action mobilized by NGOs, both inside and outside the arenas of negotiations: legal and scientific expertise, *corridor diplomacy*, *side events*, mobilisations of the general public, militants and policy-makers through investments in public spaces, medias or Internet and social networks. This mobilisation must be put in perspective with the evolutions of the negotiations: though NGOs contributed to important paradigm shifts in the way climate change is apprehended, their leeway turn out to be more limited in a post-Copenhagen climate regime based on national voluntary commitments. A side effect of their participation is to transform NGOs themselves: the continuous dialogue that the different NGO families maintain along the different COP contributes to forge new alliances, and to remodel their respective framings that were initially polarised between nature preservation and human solidarity.

### Keywords

NGO, COP, climate governance, participation, mobilisation, civil society.

\*Ce terme renvoie à la théorie des relations internationales, qui fait la différence entre *high politics* et *low politics*. Ensuite, les groupes d'intérêts dont font partie les ONG, seraient sur un spectre *insiders/outside*s selon leur proximité aux États.

(1) Centre Alexandre Koyré

(2) CRAPE-Sciences-Po Rennes

## Introduction

La COP-21 s'annonce comme un événement planétaire qui s'inscrit dans la gouvernance mondiale de l'environnement (Foyer, 2015). Si elle participe de cette modernisation écologique décrite par Mol, Sonnenfeld et Spaargaren (2009), il est nécessaire de revenir sur l'investissement de ces *outsiders* de la négociation : les ONG. Représentantes de la société civile pour certaines, expertes pour d'autres, hybridant ces deux rôles pour la plupart d'entre elles, que peut être l'engagement des ONG en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle sur le climat, progressivement hissé sur l'agenda onusien depuis plus de vingt ans ?

Les statistiques de l'UNFCCC témoignent d'un investissement massif des COP par les ONG : plus de 1 600 ONG de toute nature sont officiellement admises. Dans une certaine mesure, les arènes du climat sont même victimes de leur succès : depuis le sommet de Copenhague (2009), des quotas sont appliqués pour affecter à chaque organisation un certain nombre d'accréditations. La COP-21 focalisant toutes les attentions, les demandes ont largement excédé les capacités d'accueil au Bourget, aboutissant à des restrictions drastiques. S'il s'agit également d'un enjeu de prestige ou de réseautage, le sésame que représente un badge constitue avant tout une condition *sine qua non* pour pénétrer dans le cœur des négociations et être en position de pouvoir en infléchir le cours. Il convient donc de revenir sur les conditions de participation des ONG, leurs modes d'action et d'organisation entre « intérieur » et « extérieur », leurs apports et leur influence, mais également leurs limites.

Les COP s'inscrivent dans une continuité : les ONG sont de longue date conviées dans différentes arènes internationales pour y apporter leur expertise, étayée par leurs pratiques de terrain et/ou un discours scientifique militant (Ollitrault, 2004 ; 2001). Sans revenir ici en détail sur la construction d'une arène internationale en matière environnementale, on peut noter que du premier réseau de l'IUCN né à la fin des années 1940 à la préparation de sommets internationaux comme celui de Stockholm en 1972, la mobilisation savante a peu à peu élargi son audience dans l'opinion publique. Elle a ainsi contribué à transformer la question de l'environnement en un enjeu mondialisé de préservation de la planète. Cet enjeu s'est nourri de la critique de la science et du modèle du développement économique dominant (la croissance) tout en s'appuyant intimement sur le système onusien. L'ONU, en accréditant des ONG, puis en favorisant leur éclosion et leur mise en réseau (explosion de leur nombre après le sommet de la Terre à Rio) a construit une arène diplomatique dite de *low politics*, qui doit lutter pour s'imposer face à d'autres arènes. C'est pourquoi les ONG environnementales jouent-elles entre des stratégies de négocia-

tions internes aux institutions, tout en développant des modalités d'action à l'extérieur visant la mobilisation de l'opinion. Les ONG ont contribué à la diffusion d'une connaissance nouvelle de façon très large, tant en direction des populations que des décideurs et des politiques, répercutant l'alerte des scientifiques. Pour preuve, la couverture médiatique relayée dans de nombreux médias occidentaux sur des formats proches ou le tempo de la COP qui constitue une « temporalité » pour la négociation et la mobilisation à l'égard de l'opinion publique. Comment ont-elles joué un rôle d'accompagnement, de stimulation, de relais et d'interfaces au niveau des COP ? Après une rapide description des principales coalitions, nous examinerons ici trois aspects ayant trait à leur rôle dans ces arènes de « gouvernance du climat » : les répertoires d'action, leurs contributions aux évolutions des cadrages<sup>1</sup> climatiques et les limites des actions conduites actuellement.

## 1. Les principales coalitions et lignes de tensions de la « société civile mondiale »

Au vu du foisonnement des organisations, toute velléité d'analyse se heurte à la multiplicité des types d'ONG : dans le système onusien, l'UNFCCC a progressivement repris la segmentation de la « société civile » instituée dans l'Agenda 21, qui distingue neuf « circonscriptions » (*Major Groups*) représentant les femmes, les enfants et les jeunes, les populations autochtones, les collectivités locales, les travailleurs, le commerce et l'industrie, la communauté scientifique et technique, les agriculteurs, les syndicats et les ONG. Il reste donc à l'intérieur de ces neuf catégories un groupe quelque peu indéterminé, appelé ONG dans l'Agenda 21, mais « ONG environnementales » dans les COP, qui constitue plus de 40 % des représentants des neuf *Majors Groups*.

Par ailleurs, les ONG sont regroupées en coalitions recouvrant en partie ces catégories. La principale est le *Climate Action Network* (CAN), créé en 1989, avant la seconde Conférence Mondiale du Climat, à l'initiative d'organisations telles que Greenpeace International et Environmental Defense Fund (EDF). Ce réseau incluait à l'origine uniquement des ONG de pays développés (Europe de l'Ouest, Amérique du Nord et Australie principalement), mais il s'est rapidement ouvert à l'Asie, l'Afrique, l'Amérique latine et l'Europe de l'Est (Newell, 2000). Le CAN revendique à ce jour plus de 900 ONG de plus d'une centaine de pays<sup>2</sup>, et représente la plus grande coalition d'ONG dans les COP.

1 Snow, Burke Rochford Jr, Worden et Benford, 1986.

2 <http://www.climatenetwork.org/about/about-can>, consulté le 18/03/2016.

De son côté, Climate Justice Now (CJN) a été créé en 1997 à Bali par Via Campesina, les Amis de la Terre et d'autres mouvements altermondialistes et de peuples indigènes. Sous la bannière « changer le système, pas le climat », le mouvement souhaite lier « *justice climatique, justice sociale, justice de genre* » et s'affirme comme une alternative au CAN, accusé de trop s'accommoder des mécanismes de marché (dont ceux mis en place par le Protocole de Kyoto) et d'être devenu un groupe de lobbyistes « *déconnectés des forces de transformation sociale et de ce qui se passe sur le terrain* » (Haeringer, 2010).

À ces divergences se superpose une dichotomie Nord-Sud, qui prolonge dans les COP les phénomènes de domination matérielle et symbolique, ainsi que les jeux de hiérarchies constatés dans d'autres arènes internationales (Pommerolle et Siméant, 2008), y compris dans les Forums Mondiaux Sociaux (Pouligny, 2001). Cette asymétrie revêt de multiples formes, avec tout d'abord une suprématie en nombre des ONG du Nord, qui restent ultra-majoritaires dans les COP : lors des négociations sur le Protocole de Kyoto, les ONG du Sud ne représentaient qu'un quart des ONG et elles ne comptaient souvent qu'un ou deux représentants (van Gameren, Weikmans et Zaccai, 2014). Cette proportion a peu évolué depuis. De plus, les différentiels de financements, d'expertise et de ressources humaines limitent les contributions des ONG « du Sud ». L'une des conséquences a été l'adoption initiale de l'objectif de limitation du réchauffement global à +2 °C par le CAN, alors que certaines ONG du Sud prônaient un objectif de +1,5 °C. Cet objectif beaucoup plus ambitieux est en ligne avec les projections du GIEC, qui montrent qu'une augmentation de 2 °C implique des impacts déjà importants, en particulier sur les petits États insulaires (AOSIS) et des pays vulnérables tels que le Bangladesh. Le CAN reprend aujourd'hui plus volontiers cet objectif de 1,5 °C, tandis que le chiffre de 2 °C qu'il portait précédemment a été « sanctuarisé » dans l'accord de Copenhague en 2009<sup>3</sup>.

Ces dernières années, on note toutefois des dynamiques de rééquilibrages de la représentation Nord-Sud, à la fois du fait du fort développement et de l'internationalisation d'ONG « du Sud » (ENDA, ActionAid, BRAC, etc.) dont certaines participent au Comité d'Administration du CAN. En partie, ce rééquilibrage s'opère également au sein des grandes ONG : Kumi Naidoo, Sud-Africain, a été nommé directeur exécutif de Greenpeace International en novembre 2009. Plus fondamentalement, le réseau des Amis de la Terre (Friends of the Earth) a revu son mode de gouvernance en 2002 pour laisser plus de place à ses membres non occidentaux dans la construction de ses plaidoyers (Doherty, 2006). Cette démarche a néanmoins été ini-

3 Pour une analyse plus détaillée de la construction politique et scientifique du chiffre de 2 °C, voir Aykut et Dahan, 2015.

tiée uniquement lorsqu'il est apparu que les contestations de certains membres de pays du Sud menaçaient la fédération d'implorer. Enfin, des divergences existent également entre ONG « du Nord » d'un côté, et « du Sud » de l'autre. Au sein de la division Asie du Sud du CAN (CAN South Asia), des ONG bangladaises ont par exemple reproché aux ONG indiennes leur trop grande proximité avec les positions de leur gouvernement à la COP de Durban (2011).

Dans le même temps, le dialogue entre *insiders* (impliqués dans les négociations) et *outsiders* (mobilisés à l'extérieur des COP) se renforce peu à peu, alors que cette dichotomie était très marquée en 2009 à Copenhague (Dahan, Aykut, Buffet et Viard-Créat, 2010). Il reste malgré tout des divergences difficiles à dépasser, notamment concernant l'utilité même des COP ou la distance plus ou moins critique vis-à-vis du monde des entreprises – ce qui conduit, par exemple, à l'organisation de deux manifestations pour la COP 21, l'une, commune, à la fin de la première semaine de négociations, la seconde, plus contestataire, à la fin des négociations. Si le constat d'injustice est partagé entre CAN et CJN (les moins responsables seront les plus affectés par le changement climatique), les divergences quant aux solutions à apporter restent vives.

## 2. Répertoires d'action : un jeu entre intérieur et extérieur des arènes de négociations

Encouragée par des textes onusiens qui la présentent comme un « élément fondamental du processus de la Convention »<sup>4</sup>, la participation des ONG n'en est pas moins fortement encadrée, et ce afin de ne pas perturber la sérénité des lieux et une « atmosphère harmonieuse, propice aux discussions » (UNFCCC, 2003, p. 3). Cette précaution formelle prise, une large part des activités des ONG suit le principe de *namings, blaming, claiming*<sup>5</sup>, par exemple au travers des *Fossils of the Day* et des Bulletins ECO, et bouscule ainsi à sa manière l'organisation de la diplomatie interétatique. Les *Fossils of the Day*<sup>6</sup> contreviennent

4 FCCC/SBI/2004/5, *Promoting effective participation in the Convention process*. Bonn : CCNUCC, 2004. [En ligne] : <http://unfccc.int/resource/docs/2004/sbi/05.pdf>, consulté le 18/03/2016.

5 *Naming étant la définition d'une situation posant problème, blaming la définition de la cause et de la responsabilité du préjudice et claiming la demande de réparation, de changements ou de lois* (Felstiner, Abel et Sarat, 1980-1981).

6 Les *Fossils of the Day* ont été initialement lancés à Bonn en 1999 par le forum des ONG allemandes, puis organisés principalement par le CAN, parfois conjointement avec Avaaz. Voir les vidéos [en ligne] : <http://www.climatenetwork.org/fossil-of-the-day>, consulté le 18/03/2016

directement à l'interdiction formelle des textes onusiens de tourner en dérision toute partie des Nations-unies. Ils prennent en effet la forme de remise de prix parodiques aux États estimés comme étant les plus contre-productifs. De faux représentants défilent sur scène pour recevoir leur « prix » sous les huées, pendant que les animateurs justifient la nomination. De leur côté, les bulletins ECO, diffusés quotidiennement par le CAN, constituent un résumé des négociations en cours. Ils mêlent ironie mordante et haute technicité des textes afin de dénoncer les pays aux positions les plus controversées, mais également pour avancer des propositions très précises que les ONG souhaiteraient voir intégrer dans les discussions.

D'autres canaux sont utilisés dans l'espoir d'amender ou de compléter les textes en négociations : l'un est la soumission de contributions officielles, publiées sur le site Internet de l'UNFCCC ; l'autre consiste à opérer un *corridor diplomacy* ou *coffee bar diplomacy* (Newell, 2000 ; Yamin, 2001), au travers de rencontres avec les négociateurs dans les couloirs, afin de collecter les dernières informations et présenter les points de vue des ONG. Si de nombreuses réunions sont ouvertes aux ONG, certaines d'entre elles se déroulent cependant à huis clos. Surtout, des contacts informels entre les négociateurs de différents groupes de pays ou avec d'autres parties prenantes telles que les entreprises ont lieu ailleurs et peuvent en réalité constituer le cœur des négociations : « *Ce qui se dit dans les salles de négociation compte très peu. C'est à l'extérieur de ces murs, tard le soir dans des pièces enfumées, lors d'appels personnels en fin de soirée, de marchandages en coulisses ou de déjeuners que se concluent les accords ensuite « vendus » aux participants aux séances plénières. (...) Tout semble se jouer lors de déjeuners, dans les couloirs, là où les groupes les plus forts peuvent imposer leur volonté* » (Gupta, 2000, p. 18).

Aussi, il est primordial pour les ONG de suivre les évolutions des positions de négociations, les alliances qui se nouent et se dénouent en coulisse. Le *corridor diplomacy* est alors l'un des moyens d'information le plus efficace : l'injonction à plus de « transparence », par exemple, en s'appuyant sur la convention d'Aarhus, ne peut que rester limitée du fait de la nature même des négociations internationales. Dès qu'un lieu est exposé à la lumière, les conditions de confidentialité sont recrées ailleurs. Autrement dit, le secret se déplace.

En réalité, l'influence s'exerce à double sens : de leur côté, les négociateurs tentent également de convaincre les ONG du bien-fondé de leur position, testent auprès d'elles des idées qu'ils avanceront éventuellement de manière officielle par la suite, voire tissent des alliances ponctuelles avec elles pour critiquer les propositions d'autres pays.

## 2.1. Mobilisation dans l'espace public : éveiller l'opinion publique

Depuis les années 1990, les ONG partagent l'objectif d'accroître la visibilité d'une thématique (Faraco, 2006) qui, pour être reconnue dans le milieu institutionnel, est longtemps restée relativement peu mobilisatrice dans l'opinion (Comby, 2011). Il a été regretté que les campagnes soient émotionnelles au moment du sommet de Copenhague (Ollitrault, 2010). Il est vrai que représenter le réchauffement climatique se fait souvent par le truchement de projections qui, dans le grand public, peuvent avoir des accents de prophétie (du malheur) ou encore rester globalement hypothétiques. Les recherches sur les représentations des risques s'accordent sur le fait que les individus se sentent plus concernés par des événements les touchant personnellement, dans le court terme, que des risques éloignés temporellement et géographiquement (Boy, 2007). Comment matérialiser le réchauffement climatique ?

Des images ont fait le tour de la planète comme celle du symbolique « ours blanc » ou encore des zones géographiques vulnérables. Les ONG de mouvement social ou celles qui cherchent à articuler questions d'environnement et solidarité Nord/Sud vont en conséquence mettre en œuvre un répertoire qui est à la fois propre aux ONG internationales, tout en l'adaptant à la problématique.

Les ONG mobilisent dans le répertoire des mobilisations de consensus (Ollitrault, 2010), l'objectif n'étant toutefois pas d'être consensuelles, mais d'accroître au maximum leur audience publique. Souvent, ce genre de répertoire utilise les médias comme instrument d'amplification de la contestation ou comme outil propre de contestations. Il faut souligner que depuis l'origine du mouvement écologiste et l'explosion du nombre des ONG (fin des années 1990), l'usage d'Internet et des médias a profondément transformé les pratiques de protestation tout en soutenant les mouvements transnationaux qui bénéficient de cette mondialisation – certes imparfaite – des médias (Ollitrault, 1999). En effet, dès l'origine des contestations des ONG nord-américaines, il s'agissait de produire ses propres documentaires et reportages et de concurrencer les médias pour qui la question de l'environnement restait périphérique, voire totalement ignorée. Ainsi, la création des Amis de la Terre en France a été soutenue par de jeunes journalistes, et rapidement une presse de contestation a pu porter le message écologiste. Le registre médiatique s'est évidemment raffiné avec le temps et la sophistication des moyens d'alerter l'opinion. Que retrouvons-nous dans ces mobilisations d'ONG ? Toute la grammaire protestataire<sup>7</sup> – faisant dorénavant partie de l'identité du mouvement occidental ! – est utilisée par les ONG préparant l'évé-

<sup>7</sup> *Au sens de Tilly (1986).*

nement COP-21. Des traits distinctifs de ce répertoire se retrouvent dans cette préparation aux sommets internationaux qui permet l'émergence et le soutien de l'opinion dans la mise sur agenda de la préoccupation climatique. Les protestations jouent de leur caractère ludique, de happening et parfois d'événements aux tonalités artistiques (théâtre de rue, musique...) pour viser la double cible d'interpeller les pouvoirs publics tout en se voulant « pédagogiques » pour l'ensemble des populations. Si les pétitions permettent la sensibilisation, et que les manifestations sont fréquentes, les deux formes protestataires ont pour objet de construire une « société civile » en révolte par le « nombre » (Offerlé, 2008), c'est-à-dire montrant l'adhésion du public. Ainsi, lors des « grandes COP » (Copenhague, Paris), on observe une montée en puissance progressive des dispositifs mis en place tout au long de l'année, jusqu'au point d'orgue que constitue la COP. En vue de la COP-21, le tour de France d'Alternatiba et les villages étapes qui, dans les principales villes, ont permis d'ouvrir le dialogue avec les populations, montrent que les ONG ont remarquablement compris la force de se mettre en réseau et d'appuyer sur deux points de contact pour maintenir l'intérêt du « réchauffement climatique » sur les agendas, à savoir faire pression sur les « politiques » *via* les manifestations tout en s'ouvrant sur une population qui, elle, peut faire poids symbolique dans cette relation intime entre gouvernants/gouvernés qui prévaut dans les régimes occidentaux.

Si ces mises en scène ne sont pas nouvelles dans la grammaire contestataire, elles marquent surtout que le mouvement écologiste actuel reprend des modalités d'action connues, dans un contexte post-Copenhague et de Rio+20 qui a socialisé une voire deux générations militantes à ces enjeux mondialisés tels que le climat ou la défense de la biodiversité.

## 2.2. Jonction entre stratégie « insider » et stratégie « outsider »

Les médias sont également utilisés en vue d'opérer des interactions entre « intérieur » et « extérieur » des négociations, notamment sous la forme d'une transaction entre journalistes et ONG : les premiers peuvent trouver dans les ONG une expertise, un nouvel angle narratif ou des témoignages. Les secondes trouvent dans les médias une caisse de résonance de leur cause, une visibilité de leur mouvement, une manière de maintenir une vigilance face aux climato-sceptiques et une forme de « chambre d'enregistrement » des engagements politiques qui servira ensuite de fondement à une fonction de surveillance et de suivi des décisions (Ollion, 2010).

Une autre forme émerge dans le répertoire médiatique qui tend à se sophistiquer, celui des plateformes de soutien aux pétitions comme change.org ou

avaaz.org. Cette nouvelle forme, qui permet une proximité avec les citoyens, l'usage de nouveaux moyens de les sensibiliser, de les toucher, se développe évidemment parmi les ONG vertes qui, rappelons-le, ont été dès leur origine expertes en maniement de ce type de registre. La singularité de ce type d'engagement a surpris certaines ONG ; toutefois, la plupart d'entre elles ou des réseaux militants de proximité ont intégré rapidement ces manières de militer qui se conforment à de nouvelles compétences des individus : instantanéité, usage d'Internet, forme d'engagement qui favorise l'autonomie des acteurs. Toutes ces modalités d'action ont formé la génération militante des années 2000, des mobilisations des « indignés » en passant par les Zadistes ou encore de nombreux groupes écologistes radicaux comme les « désobéissants ».

L'instantanéité fait aussi que les congrès ne sont plus refermés sur eux-mêmes avec les seuls relais des journalistes. Les ONG, dès le contre-sommet altermondialiste à Seattle en 1999, ont eu l'habitude de produire leurs informations, leurs diagnostics de la situation *via* leurs sites Internet : d'autres supports sont à la disposition des militants (SMS, blogs, infos produites et commentaires). Cette « nouvelle » forme d'expression de l'opinion se caractérise par son caractère multiforme, son instantanéité et sa relative impréparation. Il ne s'agit pas de conclure que les expertises ou les opinions ne sont pas stabilisées et que les groupes militants n'obéissent pas à des modes de sociabilité collective, mais que le temps de réaction étant plus court, « le bruit » s'échappe plus vite au-delà des frontières physiques d'un lieu, fut-il celui de la COP-21, et instaure une autre dynamique entre participants, accrédités et extérieurs.

Cette situation signifie-t-elle que la distinction entre *insider* et *outsider* s'estompe complètement ? Certainement non, car le jeu est à deux : les institutions produisent aussi de l'information par leurs canaux et sont capables de commenter leurs propres positions. Toutefois, l'opinion publique, plus rapidement en prise avec les débats en interne, peut connaître les enjeux sans pour autant y avoir une prise directe. Bilan pessimiste, ou en tous cas contrasté, d'ONG qui participent activement par tous les moyens à leur disposition à sensibiliser l'opinion, à jouer d'influence sans avoir forcément ce poids qui permet d'infléchir la gouvernance du climat dans leur direction. L'opinion joue le rôle d'amplification et est à la fois interpellée, mise en scène au moyen de pétitions et de manifestations, tout en étant renvoyée constamment à son illégitimité par les représentants des gouvernements qui, eux, se fondent sur l'électorat qui les a portés. Selon cette conception, l'opinion serait toujours fragile, volatile et peu représentative, alors que le vote serait le fondement de la légitimité de la prise de décision politique. Les ONG entrent dans la catégorie de groupes d'inté-

rêts qui peuvent alerter, construire une expertise tout en étant maintenus dans la gouvernance mondiale à l'écart de la décision qui appartient aux États.

### 2.3. De nouveaux acteurs et de nouvelles formes de mobilisations

Dans notre cas, ces mobilisations relèvent du « plaidoyer », c'est-à-dire que le cadrage de la problématique, la construction et la dissémination de savoirs, l'attribution des responsabilités, le lobbying, la mobilisation du grand public partagent le but de maintenir sur l'agenda international le réchauffement climatique et des solutions ambitieuses pour le limiter (Szarka, 2013). Ces formes de mobilisations renvoient à un répertoire fortement stabilisé des ONG qui, mobilisant leur expertise tout en connaissant leur rôle « secondaire » face aux États, doivent jouer de la rhétorique de la représentation de la « société civile » pour être légitimes dans les arènes, non seulement en raison de leur expertise savante mais aussi parce qu'elles portent une opinion soutenant leurs actions.

Keck et Sikkink ont analysé les quatre tactiques disponibles pour les ONG : la dissémination d'informations et d'expertises, la mobilisation symbolique, l'effet de levier (influencer un acteur public ou privé influent), le contrôle des engagements pris par les acteurs influents, publics ou privés. Or ces manières de construire des mobilisations transnationales soutiennent également le changement de paradigme ou encore de *master frame* (cadre d'interprétation dominant) qui atteste que les actions collectives transnationales – comme toutes les actions collectives – s'adaptent au contexte et peuvent parfois amener à des alliances de circonstances sur des enjeux suffisamment globaux pour donner un sens à une injustice. Si l'alerte scientifique concernant le changement climatique a été lancée dès les années 70 (par exemple *via* le rapport Charney auprès de l'Académie des Sciences américaine en 1979), sa mise sur agenda avec un haut niveau de priorité reste finalement récente : dans les années 1990, le paradigme dominant était celui du développement durable à la suite du sommet de la Terre de Rio (Chartier et Ollitrault, 2005).

### 3. Contributions des ONG aux changements de paradigme des COP

Le cadrage climatique a progressivement évolué dans les négociations, passant d'un enjeu de pollution et d'impact environnemental à un paradigme beaucoup plus complexe (Aykut et Dahan, 2015), incluant des aspects économiques, d'aides au développement et de justice. Ces évolutions ont été de

pair avec l'investissement des COP par différentes « familles » d'ONG.

Nous l'avons mentionné : le rôle des ONG varie selon la reconnaissance de leur expertise scientifique. En matière de réchauffement climatique, si le GIEC domine, la plupart des autres ONG jouent davantage le rôle d'*advocacy* ou de *voice for the voiceless*. En représentant la nature (perte de biodiversité), des peuples autochtones (sans réelle influence sur leurs propres gouvernements) ou prenant pour objectif d'articuler cause humanitaire à cause environnementale (comme les réfugiés climatiques), l'effet est d'étendre la problématique au-delà de l'aspect du diagnostic savant et des scénarios prospectifs. S'exerce une demande politique en donnant une qualification parfois inédite à des situations sociales pourtant largement nommées, codifiées, y compris dans les législations (convention de Genève prévoyant le statut de réfugié politique). Peu à peu, les questions politiques renvoient à des arbitrages d'ordre économique et les enjeux environnementaux touchent aux choix de société et de régulation économique. Les ONG peuvent porter des regards « révolutionnaires » en réclamant un renversement de paradigme économique, comme peut l'être la décroissance ou encore une forme de réformisme en « verdissant » l'économie. Dans les deux cas, les arbitrages sortent de la seule sphère environnementaliste, voire humanitaire, pour interpeller le modèle économique global. C'est par ce biais que le mouvement altermondialiste a rejoint la question soulevée par les environnementalistes, et contribué à produire un pont entre contestation sociale et environnementale. Les environnementalistes, tout comme les altermondialistes, doivent aussi démontrer la fiabilité de leurs solutions et changent de registre en glissant du diagnostic scientifique ou social à celui de la construction d'un discours économique.

Les ONG ont pu ainsi apparaître comme des acteurs complémentaires aux scientifiques du climat, qui avaient été les premiers à sonner l'alerte au travers des modélisations du climat : au-delà de personnalités scientifiques ouvertement « engagées » dans l'espace public<sup>8</sup>, le GIEC, en tant qu'institution, suit une ligne directrice dite *policy-relevant but not policy-prescriptive*. Il ne produit pas de recommandations à proprement parler. La conservation d'une certaine distance avec le politique est en effet perçue par les scientifiques comme nécessaire à la conduite de recherches robustes, suivant un modèle d'expertise qui suppose que des décideurs politiques « éclairés » par la science prennent ensuite des mesures adéquates. Ce processus, que les *Science Studies*

<sup>8</sup> Dont l'une des figures les plus connues est James Hansen, directeur du Goddard Institute for Space Studies de la NASA.

(STS) nomment « modèle linéaire » de l'expertise, masque en réalité de multiples interactions entre science et politique, ainsi que des phénomènes de « purification de la science » (Latour, 1999 ; Dahan, 2008). Non seulement les scientifiques sont eux-mêmes des acteurs sociaux, et ne peuvent pas être « purement » détachés d'enjeux politiques mais leurs résultats, une fois communiqués « à l'extérieur », rencontrent de nombreux intérêts contradictoires. En particulier, les enjeux climatiques, extrêmement complexes, sont pris dans des faisceaux d'intérêts et des rapports de force. Ils comprennent également de véritables entreprises pour entretenir l'ignorance, opérées par des « marchands de doute » qui, eux aussi, visent à se prévaloir de formes de scientificité (Oreskes et Conway, 2010). Les ONG constituent de ce fait des formes de relais des messages des climatologues, à la fois vulgarisés, pétris de valeurs, et inscrits dans une démarche de mobilisation du grand public et des décideurs. À l'inverse du GIEC, elles visent explicitement à être *policy prescriptive*.

Dans les COP, les ONG ont accompagné et contribué à l'évolution progressive des paradigmes dominants. Si, dans les premières négociations au cours des années 90, les enjeux climatiques étaient formulés de manière similaire aux débats précédents concernant l'ozone (pollution de l'atmosphère et impacts sur la biodiversité et les cycles biogéochimiques), un premier tournant s'est opéré avec les discussions conduisant à la mise en place du protocole de Kyoto. Le cadrage s'oriente alors vers des enjeux économiques (mécanismes de flexibilité) et des solutions techniques (nouvelles technologies énergétiques) (Betsill, 2008).

De manière parallèle, les ONG ont contribué à l'émergence de la thématique de l'adaptation : dans la foulée des travaux du GIEC qui montrent qu'une partie des impacts du changement climatique sera inéluctable, les ONG de développement investissent progressivement les COP aux côtés des ONG environnementales. Oxfam est ainsi la première des grandes organisations de solidarité internationale à prendre part aux COP en 2000, suivie par la Fédération Internationale de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge en 2001, de CARE en 2003, du réseau Caritas en 2005 et de Christian Aid en 2006, de Save the Children et World Vision en 2007 – la première participation d'une Organisation française de solidarité internationale, le GRET (Groupe Recherche Échange Technologique), ayant lieu en 2007<sup>9</sup>.

Ces ONG participent à la montée en puissance de l'adaptation, avec au départ une impulsion des ONG environnementales pour les sensibiliser aux enjeux,

9 Sources : listes de participants aux COP tenues par l'UNFCCC (FCCC/CP/2000/INF.2 à FCCC/CP/2007/MISC.1).

et au travers d'« arènes d'acclimatation », telles que les *Development and Climate Days*, initiées dès 2002 en marge des COP par Saleemul Huq, chercheur au sein du *think tank* britannique International Institute for Environment and Development. Des mouvements humanitaires prolongent également cet axe et appellent en 2008 à investir les COP pour s'assurer que la réduction des risques de catastrophe soit comprise comme une stratégie d'adaptation<sup>10</sup>. Les OSI (Organisations de Solidarité Internationale) développent leur expertise propre (création du Climate Centre de la Croix-Rouge en 2002, mise en réseau d'un groupe d'experts au sein du réseau de CARE International), initient des projets pilotes de *community-based adaptation* en partenariat avec des *think tanks* dès le début des années 2000, et contribuent ainsi à une meilleure prise en compte des « dimensions humaines du climat ».

En particulier, les *side events* organisés au cœur des COP sont l'occasion pour elles de produire des témoignages « du terrain » et de démontrer les solutions qu'elles tentent d'apporter avec les populations concernées. S'ils font partie intégrante de l'arène des COP, les *side events* présentent l'avantage d'être des lieux où les paroles sont plus libres que lors du processus formel, ce qui permet de discuter des questions qui suscitent des controverses (Yamin et Depledge, 2004). Ils s'avèrent régulièrement des lieux de débats pointus et vivaces qui contrastent avec l'enlisement des négociations (Dessai, Schipper, Corbera, Haxeltine, Kjellen et Gutierrez, 2004 ; Depledge, 2005). Ces *side events* concernant l'adaptation ont contribué à l'évolution du concept lui-même, depuis un cadrage centré sur les impacts (*top-down*), à un autre focalisé sur la vulnérabilité contextuelle (*bottom-up*). De plus, une analyse de leur évolution au fur et à mesure des COP montre l'enjeu croissant du financement de l'adaptation – et ce, d'autant plus que les démonstrations de « bonne utilisation » des fonds se multiplient, avec l'irruption des aspects locaux de l'adaptation et des projets de *community-based adaptation*, portés notamment par les ONG de développement. De manière incidente, les *side events* reflètent l'inflation des thématiques prises en compte dans les arènes climatiques : tandis que le nombre de sujets environnementaux connaît un ralentissement ou un plafonnement, les enjeux sociaux (éducation, équité et justice, pauvreté, droits humains, nourriture et migration), tous en lien avec l'adaptation, connaissent une forte croissance à partir de la COP 13 à Bali en 2007 (Hjerpe et Buhr, 2014).

10 « *Why humanitarian agencies should engage climate change negotiations* », Madeleen Helmer (Croix-Rouge/Croissant-Rouge), Sarah La Trobe (Tearfund), et Silvia Llosa (UNISDR). [En ligne] : <http://www.preventionweb.net/english/professional/publications/v.php?id=3151>, consulté le 18/03/2016.

#### 4. Les limites de la participation des ONG dans un régime climatique sans ambition

Une analyse détaillée de la participation des ONG aux COP montre néanmoins de nombreuses limites. Tout d'abord, à l'instar des critiques formulées par Climate Justice Now vis-à-vis du CAN, certains auteurs estiment que les représentants d'ONG sont devenus des « quasi-négociateurs » ou des *NGO diplomats* (Corell et Betsill, 2008). Leurs capacités à produire de nouveaux « cadrages » pourraient ainsi s'en trouver limitées par une forme d'encastrement dans le système des Nations-unies. À l'inverse, d'autres analyses ont prouvé des signes d'influence des ONG sur les négociateurs et les textes produits (Betsill et Corell, 2001 ; 2008). Néanmoins, nombre de ces « victoires » ponctuelles remportées par les ONG s'avèrent n'avoir pas résisté au temps : par exemple, si les grands principes du protocole de Kyoto ont pu être esquissés dès 1996 par l'ONG Environmental Defense Fund (Arts et Cozijnsen, 2003), celui-ci est désormais vidé de son sens puisque les pays engagés dans la seconde période du protocole ne représentent plus que 15 % des émissions globales. De même, le principe de *pledge and review*, dénoncé avec succès par le CAN en 1991, est précisément celui qui a finalement été adopté à Copenhague presque vingt ans plus tard : les négociations ne portent plus sur un accord global et légalement contraignant, fondé sur une répartition équitable des émissions en lien avec les projections scientifiques, mais seulement sur des contributions volontaires de chaque État. Les discussions actuelles concernent donc moins l'adéquation de ces engagements avec des trajectoires soutenables ou leur aspect légalement contraignant que les dispositifs de Mesure, Suivi et Vérification (MRV). En conséquence, si les ONG poursuivent leur fonction d'« aiguillon » des négociations, elles se confrontent aux contraintes d'un régime climatique aux objectifs plus restreints qu'auparavant.

À la suite de la crise de Copenhague, des voix s'élevaient pour critiquer la « pédagogie de la catastrophe » que des ONG ont pu activer, et qui a pu apparaître contre-productive (Hourcade, Tubiana et Le Treut, 2010), à l'inverse du « catastrophisme éclairé » prôné notamment par Jean-Pierre Dupuy (2004) en vue de produire un projet collectif. Sans nécessairement que toutes les ONG dans leur ensemble aient versé dans cette « pédagogie de la catastrophe », l'un des récits de mobilisation pour la COP de Copenhague s'articulait autour de l'idée d'un « ultimatum climatique ». En vue de la COP-21, à l'inverse, les ONG s'efforcent de mobiliser les militants et le grand public en évitant de susciter trop d'espoir sur les résultats à attendre de la conférence. La conscience qu'un accord « *juste, équitable et légalement contrai-*

*gnant* » a encore moins de chance d'être trouvé lors de la COP-21 que lors du sommet de Copenhague est prégnante. Surtout, les ONG avaient été elles-mêmes fortement affectées après 2009 par un « blues post-Copenhague », tant les attentes avaient été déçues. L'espoir, puissant moteur militant, avait alors été mis à mal.

Les collectifs d'ONG sont donc aujourd'hui pris dans un paradoxe : que les mesures annoncées par les chefs d'État s'éloignent des trajectoires « soutenables » esquissées par le GIEC, avec tant un *emission gap* (UNEP, 2014) qu'un *adaptation gap* (UNEP, 2014b), les plaidoyers des coalitions d'ONG souhaitant ne pas être déconnectées du « réalisme » des négociations peinent à retrouver le dynamisme et l'ambition des années 2000. Un mot d'ordre apparu récemment, « Zéro carbone, zéro pauvreté », tente d'opérer un réenchâtement militant. Son horizon est tellement lointain (2050) qu'il peut constituer un consensus entre mouvements, voire être adopté sans peine par des chefs d'États. Néanmoins, dans le même temps, les mesures concrètes à prendre immédiatement pour la période 2016-2020 restent pour l'instant un angle mort des discussions préparatoires à la COP-21.

#### Conclusion

À la suite de la crise de Copenhague, les ONG ont été conduites à réviser à la baisse l'ambition de leurs plaidoyers, et les COP peuvent alors apparaître comme un dispositif contribuant à l'absorption des contestations – en dehors des mouvements de la coalition Climate Justice Now, dont le message « changer le système, pas le climat », n'a pas varié et est resté généralement à distance du processus de négociation. Les COP agissent comme révélateurs des plaques tectoniques de la « société civile mondiale » et en catalyseurs de dialogue entre ses différents pôles géographiques (Nord/Sud) et thématiques (nature/solidarité/justice sociale).

L'un des effets les plus fructueux de ce dialogue continu est alors peut-être moins à rechercher du côté de l'influence que les ONG peuvent exercer sur les négociations qu'en direction des effets induits des négociations sur les ONG elles-mêmes. En particulier, la périodicité annuelle des COP engage un dialogue continu entre, d'un côté, les ONG environnementales, préoccupées par la protection et la conservation de la nature, et les ONG de solidarité internationales, essentiellement tournées vers les souffrances humaines. En dehors de points de rencontres ponctuels tels que le sommet de la Terre à Rio en 1992, ces deux types de mouvements ont évolué selon des trajectoires qui sont restées largement parallèles jusqu'ici. Au travers des



enjeux climatiques, elles s'inscrivent dans des partenariats globaux (comme par exemple CARE et WWF) et produisent de nombreuses analyses et plaidoyers communs, que ce soit sur l'adaptation, les engagements financiers des États, ou, plus généralement, le bilan des COP. Le climat agit donc comme « objet frontière » qui induit des extensions de leurs cadrages respectifs : les ONG environnementales étendent leur cadrage depuis la nature vers les dimensions humaines, les Organisations de Solidarité Internationales effectuant le trajet inverse en prenant de plus en plus en compte les interactions entre hommes et nature. Elles se retrouvent donc à tenter, à partir de leurs points de départ respectifs, de réconcilier « le gouvernement des hommes et le gouvernement des choses qui relevaient de sphères séparées » (Chartier, 2005, p. 15). Ces rapprochements restent en cours voire à traduire, au-delà des plaidoyers, en actions conjointes « sur le

terrain », mais ils sont l'un des effets induits les plus significatifs des COP.

Enfin, l'intérêt de ces méga-événements est de socialiser des générations militantes et de maintenir l'intérêt environnemental dans un contexte peu propice à soutenir des enjeux de *low politics*, c'est-à-dire l'environnement, l'humanitaire, les droits humains. Au-delà des résultats, la société civile a au moins gagné en reconnaissance d'enjeux non étatiques qui obligent les États à penser l'international au-delà de la guerre et de l'économie, leurs deux domaines réservés dans les arènes diplomatiques. Le climat dans les arènes internationales est devenu sujet de débats et de politiques publiques. Nous ne pouvons qu'espérer que d'autres « objets environnementaux » obtiennent ce statut de sujet.

### Références bibliographiques

Arts B., Cozijnsen, J. (2003). Between 'curbing the trends' and 'business-as-usual': NGOs in international climate change policies. Dans E. van Ierland, J. Gupta, M. T. Kok (dir.), *Issues in international climate policy: theory and policy* (p. 243-262). Edward Elgar Publishing.

Aykut S., Dahan A. (2015). *Gouverner le climat ? 20 ans de négociations climatiques*. Paris, Presses de Sciences Po., Collection Références.

Betsill M. M. (2008). Environmental NGOs and the Kyoto Protocol Negotiations. Dans M. M. Betsill, E. Corell (dir.), *NGO Diplomacy: The Influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations* (p. 43-66). Cambridge, MA, MIT Press.

Betsill M. M., Corell E. (dir.). (2008). *NGO Diplomacy. The Influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations*. Cambridge, MIT Press.

Betsill M. M., Corell E. (2001). NGO Influence in International Environmental Negotiations : A Framework for Analysis. *Global Environmental Politics*, n° 1 (4), p. 65-85.

Boy D. (2007). *Pourquoi avons-nous peur de la technologie ?* Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), « Académique ».

Chartier D. (2005). Quelles natures pour les ONG, quelles natures pour les sociétés ? De la Wilderness à la dissolution du dualisme nature/culture. Dans P. Arnould, É. Glon (dir.), *La nature a-t-elle encore une place dans les milieux géographiques ?* Paris, Publications de la Sorbonne, (p. 95-107),.

Chartier D., Ollitrault S. (2005). *Les ONG d'environnement dans un système international en mutation : des objets non identifiés ?* IRD Éditions.

Comby J.-B. (2011). Ancrages et usages sociaux des schèmes d'appréhension d'un problème public. Analyses de conversations sur les changements climatiques. *Revue Française de Science Politique*, n° 61 (3), p. 425-441.

Corell E., Betsill M. M. (2008). Analytical Framework: Assessing the Influence of NGO Diplomats. Dans E. Corell, M. M. Betsill (dir.), *NGO Diplomacy. The Influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations* (p. 263). Cambridge, MA, London, MIT Press.

Dahan A. (2008). Climate expertise: between scientific credibility and geopolitical imperatives. *Interdisciplinary Science Reviews*, n° 33 (1), p. 71-81.

Dahan A., Aykut S., Buffet C., Viard-Créat A. (2010). *Les leçons politiques de Copenhague : faut-il repenser le régime climatique ?* Paris, Centre Alexandre Koyré.

Depledge J. (2005). *The Organization of Global Negotiations: Constructing the Climate Change Regime*. Sterling, VA, Earthscan.

Dessai S., Schipper E. L., Corbera E. et al. (2004). *Challenges and outcomes at COP 9*. Norwich, Tyndall Briefing Note No 11.

Doherty B. (2006). Friends of the Earth International: Negotiating a transnational identity. *Environmental Politics*, n° 15 (5), p. 860-880.

Dupuy J.-P. (2004). *Pour un catastrophisme éclairé. Quand l'impossible est certain*. Paris, Seuil.

Faraco B. (2006). Les organisations non gouvernementales et le réchauffement climatique. *Écologie politique*, n° 33, p. 71-85 .

Felstiner W. L., Abel R. L., Sarat A. (1980-1981). The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming. *Law & Society Review*, vol. 15, N° 4, 15 (3-4), p. 631-654.

Foyer J. (dir.). (2015). *Regards croisés sur Rio+20. La modernisation écologique à l'épreuve*. Paris, CNRS Éditions.

Gupta J. (2000). *"On Behalf of My Delegation,...": A Survival Guide for Developing Country Climate Negotiators*. Washington DC, Winnipeg, Amsterdam, Center for Sustainable Development of the Americas; International Institute for Sustainable Development (IISD); Institute for Environmental Studies (IVM).

Haeringer N. (2010, 3). « Changer le système, pas le climat » : la construction du mouvement pour la justice climatique. Entretien avec Nicola Bullard. *Mouvements*, n° 63, p. 47-57.

Hjerpe M., Buhr K. (2014). Frames of Climate Change in Side Events from Kyoto to Durban. *Global Environmental Politics*, n° 14 (2), p. 102-121.

Hourcade J.-C., Tubiana L., Le Treut H. (2010). L'affaire climatique, au-delà des contes et légendes. *Projets*, n° 3 (316), p. 19-33.

Latour B. (1999). *Politiques de la Nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*. Paris, La Découverte.

Mol A., Sonnenfeld D., Spaargaren G. (Dir.). (2009). *The Ecological Modernisation Reader: environmental Reform in Theory and Practice*. Londres, New York, Routledge.

Newell P. (2000). *Climate for change: Non-State Actors And The Global Politics Of The Greenhouse*. Cambridge University Press.

Offerlé M. (2008). Retour critique sur les répertoires de l'action collective ( XVIII<sup>e</sup> - XXI<sup>e</sup> siècles). *Politix*, n° 81, p. 181-202.

Ollion E. (2010). Summits of Information: Advocacy Officers, Journalists, and Newsmaking at International Summits. *Qualitative Sociology*, n° 33 (3), p. 211-227.

Ollitrault S. (1999). De la caméra à la pétition web : le répertoire médiatique des écologistes. *Réseaux*, n° 17, p. 119-153.

Ollitrault, S. (2001). Les écologistes français, des experts en action. *Revue française de science politique* (1-2), p. 105-130.

Ollitrault S. (2004). L'Europe, usages et construction des sources. Les ONG et le rôle des institutions européennes dans les mobilisations médiatiques. Dans D. Marchetti (dir.), *En quête d'Europe, Médias européens et médiatisation de l'Europe* (p. 131-150). Rennes, Res Publica.

Ollitrault S. (2010). De la sauvegarde de la planète à celle des réfugiés climatiques : l'activisme des ONG. *Revue Tiers Monde*, n° 4 (204), p. 19-34.

Oreskes N., Conway E. M. (2010). *Merchants of Doubts: How a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Global Warming*. New York, Bloomsbury Press.

Pommerolle M. E., Siméant J. (2008). Voix africaines au Forum Social Mondial de Nairobi. Les chemins transnationaux des militantismes africains. *Cultures et Conflits*, n° 70, p. 129-149.

Pouligny B. (2001). Acteurs et enjeux d'un processus équivoque. La naissance d'une "internationale civile". *Critique internationale*, n° 13, p. 163-176.

Snow D. A., Burke Rochford Jr R., Worden S. K., Benford R. D. (1986). Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation. *American Sociological Review*, n° 51, p. 464-481.

Szarka J. P. (2013). From climate advocacy to public engagement: an exploration of the roles of environmental nongovernmental organisations. *Climate*, n° 1 (1), p. 12-27.

Tilly C. (1986). *La France contestée. De 1600 à nos jours*. Paris, Fayard.

UNEP. (2014b). *The Adaptation Gap Report 2014*. Nairobi, United Nations Environment Programme (UNEP).

UNEP. (2014). *The Emissions Gap report*. Nairobi, United Nations Environment Programme (UNEP).

UNFCCC. (2003, Mars). *Guidelines for the participation of representatives of non-governmental organizations at meetings of the bodies of the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Consulté le 05 12, 2011, sur [http://unfccc.int/resource/ngo/coc\\_guide.pdf](http://unfccc.int/resource/ngo/coc_guide.pdf)

Van Gameren V., Weikmans R., Zaccai E. (2014). *L'adaptation au changement climatique*. Paris, La Découverte, collection Repères.

Yamin F. (2001). NGOs and international environmental law: A critical evaluation of their roles and responsibilities. *Review of European Community and International Environmental Law*, n° 10 (2), p. 149-162.

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