

La sécurisation du changement climatique comme stratégie politique

Benoit Mayer
Professeur associé
Université de Wuhan (Chine), école de droit,
Institut de droit international et Institute de droit de l'environnement

Tunc tua res agitur, paries cum proximus ardet

Plusieurs arguments moraux ont été développés, au cours des dernières années, pour tenter de justifier une réponse internationale ambitieuse au changement climatique. Certains militants ont ainsi avancé le concept de « justice climatique » ; d'autres ont tenté de souligner les liens entre changements climatiques et droits de l'homme. Dans le même registre moral, la diplomatie bolivienne a développé un plaidoyer pour les droits de la « Terre-Mère », ramenant ainsi au goût du jour un discours sur un modèle de « développement durable » capable de satisfaire les besoins des générations présentes sans compromettre le bien-être des générations futures. Enfin, depuis quelques années, la mise à l'agenda de la question des « pertes et préjudices liés aux incidences du changement climatique » tentent de renouveler un appel à la responsabilité, trop souvent oubliée, des États qui émettent la plus grosse part des gaz à effet de serre pour les conséquences du changement climatique sur les États les plus vulnérables.

Ces arguments se fondent en grande partie sur des principes moraux tels que les droits de l'homme ou ceux de la Terre-Mère, ou sur l'obligation morale et juridique de réparer les conséquences de ses fautes¹. Or, des obligations morales ou même des règles de droit international ne sont pas généralement aptes à forcer les États à prendre les mesures coûteuses et de grande ampleur qui sont requises pour atténuer le changement climatique².

¹ Ce principe est par exemple reconnu par l'article 1382 du Code Civil français en des termes qui suggèrent non pas seulement une obligation juridique, mais un précepte moral d'application générale : « Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer. »

² Comme le philosophe australien Peter Singer notait, « l'idée éthique abstraite selon laquelle tous les êtres humains ont droit aux mêmes égards ne peut pas gouverner les obligations d'un dirigeant politique. » P. SINGER, *One World: The Ethics of Globalization*, 2^e ed., New Haven, Yale University Press, 2004, p. 4 (notre traduction).

Les gouvernements nationaux poursuivent avant tout les intérêts de leur propre État, le cas échéant contre ceux d'autres États ; les arguments moraux fondés sur des prémisses cosmopolites ou internationalistes n'ont qu'une influence limitée sur la conduite des relations internationales³. Pour éviter une source d'embarras (plus probablement qu'une réelle source d'obligations), les États industriels ont fait de leur mieux pour étouffer toute réflexion sur les principes juridiques ou éthiques sur la base desquels les réponses aux changements climatiques pourraient être imaginées⁴.

Pour les défenseurs de politiques d'atténuation du changement climatique, la tentation est alors grande de présenter ces politiques non comme un sacrifice de l'État sur l'autel de principes moraux abstraits, mais plutôt sur la base des intérêts-mêmes de cet État. Cette observation a mené en particulier au développement d'un discours sur les retombées sécuritaires du changement climatique⁵. Construire le changement climatique comme un risque sécuritaire suggère qu'il est, tout compte fait, de l'intérêt bien compris des États – de chaque État – de faire *quelque chose* pour lutter contre le changement climatique. Les États dépensent une partie non négligeable de leur budget dans la poursuite de ce qu'ils estiment être leur propre sécurité, notamment au travers des dépenses de la défense et du renseignement : l'espoir est que des investissements d'une ampleur comparable puissent être dirigés en faveur de la lutte contre le changement climatique. Le risque, cependant, est que présenter le changement climatique comme un problème de sécurité, plutôt qu'un problème moral, ne mène à des mesures répressives – par exemple au travers du renforcement des contrôles migratoires comme moyen d'éviter des « migrations climatiques », plutôt qu'une coopération internationale constructive visant à la promotion d'un développement durable.

Il existe de nombreuses variantes du discours sur le changement climatique comme une menace sécuritaire. La version la plus classique appelle les États à prendre des mesures contre des menaces à leur propre sécurité, créées ou exacerbées par le changement climatique. L'accent est ainsi mis sur le risque que de larges désastres naturels, par exemple, aient un effet déstabilisateur sur des tensions intracommunautaires latentes. Les conséquences de tels désastres pourraient rapidement traverser les frontières nationales, par exemple par l'intermédiaire du commerce international (l'accent est alors souvent mis sur les régions productrices de matières premières essentielles, telles que les sources d'énergie). Les partisans de mesures plus émancipatoires ont tenté de promouvoir un discours alternatif mettant l'accent, non sur la sécurité des États, mais sur celle des individus, en parlant de « sécurité de l'homme⁶ ». La difficulté est alors de convaincre les dirigeants politiques de

³ Le discours sur les conséquences du changement climatique sur les droits de l'homme a mené à deux brèves références dans les Accords de Cancun de 2010, mais, depuis lors, ils n'ont pas eu d'importantes conséquences sur les réponses aux changements climatiques, en dehors, peut-être, de mécanismes de sauvegarde des droits des populations affectées par des projets d'atténuation ou d'adaptation.

⁴ Les États-Unis ont refusé l'inclusion explicite de principes généraux dans la CCNUCC. Plus récemment, en 2011, les États industrialisés ont rejeté la proposition de l'Inde d'initier une discussion sur les principes éthiques applicables au changement climatique. Enfin, les États développés se sont fermement opposés, de 2011 à 2014, à une discussion de la Commission du Droit International (CDI) de l'ONU qui puisse porter sur les principes de droit international applicables au changement climatique. Le projet de la CDI sur la protection de l'atmosphère n'a été autorisé que sur la base d'un compromis politique entre la CDI et l'Assemblée Générale des Nations Unies, compromis qui retire toute question de responsabilité du champ de ce projet.

⁵ Un discours alternatif est basé sur les intérêts économiques de l'État. E.A. POSNER et D.A. WEISBACH, *Climate Change Justice*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2010.

⁶ Le concept anglais de « human security » connaît plusieurs traductions en français : sécurité des personnes, sécurité humaine, etc. Nous faisons ici le choix de « sécurité de l'Homme » afin de mettre l'accent sur le parallèle avec droits de l'Homme (« human rights » en anglais), car nous estimons que les deux concepts ont des

l'importance de considérer la sécurité des individus – non seulement ses nationaux ou les populations vivant sur son territoire, mais également la sécurité de populations vivant dans d'autres États, ou même de générations futures – comme une priorité politique requérant un engagement immédiat.

Ce chapitre présente les enjeux et les risques d'une « sécurisation » du changement climatique. Il est en particulier suggéré qu'un plaidoyer basé sur les peurs a peu de chances de mener à une politique autre que répressive. Au moment même où le changement climatique entre dans la sphère de l'urgence et de l'auto-défense, il quitte le domaine de la protection des droits ou de l'accomplissement des obligations juridiques ou morales. Les peurs et les réflexes d'auto-défense suscités par un discours associant le changement climatique à des menaces pour la paix et la sécurité internationales excluent presque automatiquement l'empathie pour les victimes (devenues sources de danger), faisant ainsi obstacle aux politiques d'assistance ou à une coopération internationale sincère pour atténuer le changement climatique.

La première section de ce chapitre analyse les problèmes de sécurité souvent attribués au changement climatique. La deuxième section discute les enjeux de la sécurisation du changement climatique. Enfin, la troisième section développe une réflexion prospective sur la sécurisation du changement climatique comme facteur d'engagement dans la lutte contre le changement climatique.

I. LE CHANGEMENT CLIMATIQUE, PROBLÈME DE SÉCURITÉ ?

Le changement climatique peut-il être conçu comme un problème de sécurité ? Cette section recense les principaux enjeux sécuritaires mentionnés en lien avec le changement climatique (A) et distingue différentes formes de sécurité (B).

A : Recension des principaux enjeux sécuritaires liés au changement climatique

De nombreux enjeux sécuritaires du changement climatique ont été suggérés au cours des dernières années. Nous donnons ici un bref aperçu des principaux enjeux mis en avant par différents acteurs :

Un impact inévitable, mais indéterminé. En introduisant un débat du Conseil de Sécurité sur les implications du changement climatique pour la paix et la sécurité internationale en 2007, le Royaume-Uni présentait le changement climatique comme « une possible catastrophe économique à l'échelle des deux guerres mondiales et de la grande dépression », ajoutant : « Cela, en soi, aura inévitablement un impact sur notre sécurité à tous, pays développés comme pays en développement »⁷. Dans cette perspective, l'ampleur même des conséquences économiques du changement climatique justifie de les considérer comme des problèmes de sécurité.

fondements éthiques similaires, et que le concept de sécurité de l'homme tend à prendre la place de celui de droits de l'homme dans certains discours politiques.

⁷ 5663^e séance du Conseil de Sécurité, 17 avril 2007 à 10 heures, S/PV.5663, p. 2 (Mme BECKETT, Royaume Uni, traduction officielle).

Conflits violents. Le cinquième rapport du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) suggère que « le changement climatique peut indirectement accroître les risques de conflits violents prenant la forme de guères civiles et de violences intercommunautaires, en amplifiant les causes bien connues de ces conflits tels que la pauvreté et les chocs économiques »⁸. Le GIEC reconnaît toutefois que « les preuves des effets du changement et de la variabilité climatique sur la violence est contestée »⁹.

Migrations. Dans un rapport de 2007, deux Think Tanks américains – le *Center for Strategic and International Studies* et le *Center for New American Security* – ont conclu que « peut-être les problèmes les plus préoccupants associés à la montée des températures et des niveaux des mers sont les migrations humaines à grande échelle, à la fois à l'intérieur des pays et au travers des frontières nationales »¹⁰. Le concept de « réfugiés climatiques », bien que vivement décrié par la communauté académique, a été cité notamment par Barack Obama et François Hollande, parmi beaucoup d'autres, comme un motif pour une mobilisation immédiate contre le changement climatique¹¹.

Terrorisme. Marcus Stephen, alors le président de Nauru (un État insulaire du Pacifique), a souligné dans une tribune au *New York Times* en 2011 que le changement climatique constituait « une menace aussi grande que la prolifération nucléaire ou le terrorisme international »¹². De même, pour le sous-secrétaire d'État aux Affaires étrangères italien Vittorio Craxi, le changement climatique pourrait, par l'intermédiaire des conflits et de larges déplacements de populations, « contribuer à un accroissement de la pauvreté qui, à son tour, accroîtrait les sources de mécontentement et le recrutement de rebelles ou de terroristes »¹³.

Obstacles aux actions militaires. Le secrétaire américain à la défense Chuck Hagel a souligné que le changement climatique aurait un impact réel sur l'armée américaine et sa manière de mettre en œuvre ses missions¹⁴. De même, les États parties de l'OTAN ont adopté plusieurs résolutions reconnaissant que « des contraintes majeures en termes d'environnement et de ressources, dont le changement climatique pourrait affecter considérablement la planification et les opérations de l'OTAN »¹⁵. Le changement climatique

⁸ C.B. FIELD et autres, « Summary for Policymakers », in International Panel on Climate Change, dir., *Climate Change 2014 : Impacts, Adaptation, and Vulnerability: Volume 1, Global and Sectoral Aspects (Working Group II Contribution to the IPCC Fifth Assessment Report)*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 20 (notre traduction).

⁹ N. ADGER et autres, « Human Security », in *op. cit.*, p. 758.

¹⁰ K. CAMPBELL et autres, *The Age of Consequences : The Foreign Policy and National Security Implications of Global Climate Change*, Center for Strategic and International Studies et Center for a New American Security, 2007, à la p. 8.

¹¹ B. OBAMA, *Remarks by US President Obama at United Nations Secretary General Ban Ki-Moon's Climate Change Summit*, New York, 2009 ; F. HOLLANDE, « Appel de Fort-de-France », Madiana, 9 mai 2015 (« Aujourd'hui, je veux lancer avec vous « l'Appel de Fort-de-France » et qu'il soit entendu largement, c'est un enjeu humain parce que nous le savons bien, il y aura et il y a déjà des millions de personnes déplacées, réfugiées pour des causes climatiques »).

¹² M. STEPHEN, « On Nauru, a Sinking Feeling », *New York Times*, 18 juillet 2011.

¹³ V. CRAXI, sous-secrétaire d'État aux affaires étrangères, Italie, rapportés par bulletin de presse SC/9000 de l'ONU en date du 17 avril 2007.

¹⁴ C. HAGEL, « The Department of Defense Must Plan for the National Security Implications of Climate Change », 13 octobre 2014, <https://www.whitehouse.gov>

¹⁵ *Déclaration du Sommet du Pays de Galles*, 5 septembre 2014, paragraphe 110 (traduction officielle). Voir aussi la *Déclaration du Sommet de Chicago*, 20 mai 2012, paragraphe 53.

pourrait en particulier créer de plus grandes difficultés pour l'approvisionnement des troupes en eau et nourriture.

Un effet multiplicateur. Les études les plus convaincantes ne tentent pas d'attribuer des menaces déterminées au changement climatique, mais analysent ce dernier comme un multiplicateur de risques¹⁶. Il est impossible de considérer un conflit ou une migration, par exemples, comme les conséquences directes du changement climatique. Des phénomènes environnementaux extrêmes plus fréquents et des changements lents de l'environnement exacerbent des problèmes préexistants, tels que la pauvreté ou des tensions intercommunautaires. Le changement climatique augmentera sans doute le nombre de conflits, sans pour autant donner lieu à des « conflits climatiques » distincts.

B : Quelle sécurité, pour qui ?

Comme nous l'avons noté plus haut, deux principales approches de la sécurité peuvent être distinguées : une approche classique de la « sécurité nationale », centrée sur la défense des intérêts étatiques, et une approche émancipatrice de la « sécurité de l'homme », mettant l'accent sur la protection des individus. L'approche classique, d'abord, est reconnue dans nombreux instruments juridiques comme la justification de dérogations au droit commun. Le motif de la protection de l'ordre public ou de la sécurité nationale autorise nombre de dérogations aux droits fondamentaux des individus. De même, l'interdiction de l'usage de la force dans la Charte des Nations Unies connaît une exception importante lorsqu'un État est en mesure d'invoquer « le droit naturel de légitime défense »¹⁷ – c'est-à-dire une menace directe à la sécurité nationale.

L'objet même des États, cependant, est bien la protection des individus. Dans le contexte optimiste de l'après-guerre froide, le rapport du PNUD sur le développement humain de 1994 a proposé de recentrer le concept de sécurité sur l'individu plutôt que sur l'État. Le concept de « sécurité de l'homme » était défini par référence à « un enfant qui ne meurt pas, un emploi qui n'est pas supprimé, une tension ethnique qui ne donne pas lieu à des violences, un dissident qui n'est pas réduit au silence »¹⁸. Comme « composants » de la sécurité de l'homme, le PNUD notait la sécurité économique, la sécurité alimentaire, la sécurité sanitaire, la sécurité environnementale, la sécurité personnelle, la sécurité communautaire et la sécurité politique¹⁹. Une décennie plus tard, le PNUD ajoutait la sécurité climatique à la liste.

Ainsi, deux conceptualisations des aspects sécuritaires du changement climatique ont été développées en parallèle. La communauté académique a clairement penché en faveur d'une approche de la sécurité de l'homme, et un chapitre entier a ainsi été consacré à ce sujet dans le cinquième rapport du GIEC²⁰. Cependant, force est de constater que le mouvement pour un recentrage du concept de sécurité sur l'individu ne s'est guère étendu, au-delà des sphères du développement international dont il émane, pour convaincre les spécialistes de la sécurité ou les dirigeants politiques. Dans les négociations internationales, la sécurité de l'homme n'est invoquée que de manière marginale par des États en développement peu

¹⁶ A. DUPONT, « The Strategic Implications of Climate Change », *Survival*, 2008, 50, p. 29.

¹⁷ Article 51 CNU.

¹⁸ *Human Development Report*, UNDP, New York, Oxford University Press, 2014, p. 22.

¹⁹ *Ibid.* p. 24-25.

²⁰ ADGER et autres, *op. cit.*

influent ; elle n'a pas généralement été reconnue par les États développés et n'a guère eu d'impact sur la conduite des relations internationales. La sécurité, dans les négociations internationales, demeure avant tout celle des États, et en particulier des États les plus puissants, capables en ultimes recours d'assurer celle-ci au moyen d'un appareil militaire puissant. Ainsi le registre de la sécurité reste-t-il, à ce jour, un mode de légitimation de la domination des États puissants sur les États moins puissants et leurs populations.

II. LES ENJEUX DE LA SÉCURISATION DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

L'école d'études sur la sécurité de Copenhague a analysé le phénomène de « sécurisation » comme un « acte de discours²¹ », suggérant ainsi qu'un problème politique ne devient un problème sécuritaire « non pas nécessairement parce qu'une menace existentielle existe réellement, mais parce que le problème est présenté comme une telle menace²². » Ainsi, un problème politique ne devient ainsi un problème de sécurité que lorsque des acteurs influents parviennent à en persuader leur audience. La sécurisation du changement climatique résulte de choix stratégiques opérés par divers acteurs. Cette section souligne les enjeux politiques (A) et institutionnels (B) de la sécurisation du changement climatique.

A : Enjeux politiques

Comme une forme extrême de politisation, la sécurisation donne accès à un registre d'actions étendu, fournissant l'apparence d'une justification pour des dérogations aux normes juridiques existantes telles que les droits de l'homme, l'obligation du règlement pacifique des différends internationaux, et plus généralement le respect de la règle de droit²³. La sécurisation d'un problème politique tend ainsi à justifier un retour à l'« immédiateté pré-politique »²⁴, où, pour ainsi dire, « tout est permis ». La sécurisation du changement climatique profite bien sûr à des groupes de pression intéressés – tels que l'armée et ses fournisseurs²⁵ – mais, pour ses promoteurs, l'espoir est qu'elle pourrait également bénéficier aux acteurs les plus intéressés par un engagement de la communauté internationale dans la lutte contre le changement climatique.

Pour les États les plus vulnérables, la sécurisation du changement climatique contribue à une stratégie de la dernière chance pour convaincre l'opinion des nations les plus affluentes de s'engager dans la lutte contre le changement climatique. Ainsi, certains des États les plus vulnérables aux effets du changement climatique ont joué un rôle majeur dans la sécurisation du changement climatique, notamment les petits États insulaires (les Maldives, les îles Marshall, Nauru, etc.), avec le soutien de certaines organisations non-gouvernementales. Le registre sécuritaire est alors adopté comme un moyen de provoquer une mobilisation rapide de la communauté internationale, là où le registre humanitaire d'une demande d'assistance serait trop souvent ignoré. Dans une tribune au New York Times en

²¹ B. BUZAN, O. WÆVER et J. DE WILDE, *Security: A New Framework For Analysis*, Boulder, Co, Lynne Rienner, 1998, à la p. 26 (notre traduction).

²² *Ibid.* p. 24.

²³ *Ibid.* p. 23.

²⁴ *Ibid.* p. 29.

²⁵ B. HARTMANN, « Rethinking Climate Refugees and Climate Conflict: Rhetoric, Reality and the Politics of Policy Discourse », *Journal of International Development*, 2010, 22, p. 233.

2011, la veille d'un débat devant le Conseil de Sécurité, le président de Nauru Marcus Stephen écrivait ainsi :

« Je ne cherche pas votre compassion, mais plutôt à vous prévenir de ce qui pourrait arriver quand un pays tombe à court d'options. Le monde suit un chemin similaire par la combustion incessante de charbon et de pétrole, qui altèrent le climat de la planète, fait fondre les calottes glacières, rend les océans plus acides et nous rapproche encore du jour où personne ne pourra considérer de l'eau propre, de la terre fertile ou de la nourriture abondante comme acquis²⁶. »

De fait, le désespoir de populations livrées à elles-mêmes est le terreau sur lequel la violence se développe, provoquant parfois des conflits internes ou internationaux, parfois du terrorisme.

B : Enjeux institutionnels

Un autre important enjeu de la sécurisation du changement climatique est institutionnel. Aujourd'hui, les négociations relatives au changement climatique reconnaissent formellement un poids égal au consentement de chaque État. Aux conférences des parties de la Convention Cadre des Nations-Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) tout comme à l'Assemblée Générale des Nations Unies, les décisions sont généralement prises par consensus²⁷. Construire le changement climatique comme un problème de sécurité aboutit naturellement à donner un mandat (explicite ou implicite) à des institutions chargées de promouvoir la sécurité internationale, telles que l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et, surtout, le Conseil de Sécurité des Nations Unies.

Dans le système des Nations Unies, alors que l'Assemblée générale a un mandat général, le Conseil de sécurité a « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale²⁸. » Le Conseil de sécurité n'est composé que de cinq membres permanents – la Chine, la France, la Russie, le Royaume-Uni et les États-Unis – et de dix membres non permanents, élus pour deux ans par l'Assemblée générale des Nations Unies sur la base d'une représentation géographique équitable²⁹. Les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité y possèdent un droit de veto³⁰. Mettre en avant les conséquences sécuritaires du changement climatique donne ainsi un mandat d'agir au Conseil de sécurité, et donc une plus grande influence aux cinq membres permanents. La compétence de l'Assemblée générale des Nations Unies et, possiblement, de la Conférence des Parties à la CCNUCC, pourrait alors être considérée comme subsidiaire aux décisions du Conseil de sécurité³¹.

Il est généralement admis que le Conseil de sécurité est maître de sa propre compétence, et il lui appartient de décider de ce qui constitue une menace à la paix et à la

²⁶ STEPHEN, *op. cit.* (notre traduction).

²⁷ Étant donné le statut de ratifications quasi-universel de la Charte des Nations Unies et de la CCNUCC, les États parties sont les mêmes à de rares exceptions près.

²⁸ Article 24 CNU.

²⁹ Article 23.

³⁰ Article 27.

³¹ C'est du moins ce qui pourrait s'ensuivre d'une certaine interprétation de l'article 103 CNU, en conjonction avec l'article 24.

sécurité internationales³². Le contexte de la guerre froide empêchait un consensus des cinq membres permanents sur beaucoup de sujets. Depuis la fin de la guerre froide, cependant, le Conseil de sécurité a largement élargi son mandat, en considérant de sa propre responsabilité un ensemble de « menaces de nature non militaire à la paix et à la sécurité [qui] trouvent leur source dans l'instabilité qui existe dans les domaines économique, social, humanitaire et écologique »³³. Dans le contexte du développement de menaces terroristes et de leur perception comme un problème de sécurité internationale, le Conseil de sécurité s'est également arrogé un rôle quasi-législatif, tentant d'imposer des normes substantielles générales plutôt que des mesures de résorptions de crises particulières³⁴. Dans ce contexte, certains observateurs ont suggéré qu'il serait possible pour le Conseil de sécurité de jouer un rôle dans la gouvernance du changement climatique, en particulier dans le contexte où les négociations multilatérales peinent à définir une solution satisfaisante³⁵.

En ce sens, le 17 avril 2007, le Royaume-Uni a organisé le premier débat du Conseil de sécurité sur les implications du changement climatique pour la paix et la sécurité internationales³⁶. Trente-huit pays non-membres du Conseil de sécurité avaient demandé et été autorisés à participer à ce débat. Un deuxième débat fut organisé le 20 juillet 2011, cette fois-ci avec quarante-huit États observateurs³⁷. Une troisième séance confidentielle et informelle (formule « Arria ») s'est tenue le 15 février 2013³⁸. Une quatrième séance, elle-aussi confidentielle et informelle, a eu lieu le 30 juin 2015.

Ces débats ont reflété une différence de vue quant au rôle du Conseil de sécurité à l'égard du changement climatique, notamment parmi les membres permanents : alors que la France, le Royaume-Uni et les États-Unis ont soutenu la tenue de ces débats, la Chine et la Russie y sont réticents. Pour la plupart des États développés, soutenus par la France, le Royaume-Uni et les États-Unis, le Conseil de sécurité permet de contourner l'influence numérique des pays en développement dans la Conférence des Parties à la CCNUCC (ou à l'Assemblée générale des Nations Unies). À l'inverse, la Chine et la Russie soutiennent de nombreux pays en développement, qui craignent un diktat du Conseil de sécurité sur des institutions plus démocratiques et représentatives³⁹. Avant la tenue du premier débat du

³² *Prosecutor c. Tadic*, affaire n° IT-94-1-T, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2 octobre 1995 ; Questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Lybie c. États-Unis), 1992, *C.I.J. Recueil*, 114, § 42-43.

³³ Note du Président du Conseil de sécurité, document S/23500, 31 janvier 1992, p. 3.

³⁴ S. TALMON, « The Security Council as World Legislature », *American Journal of International Law*, 2005, 99, p. 175 ; L. M. HINOJOSA MARTÍNEZ, « The Legislative Role of the Security Council in its Fight against Terrorism: Legal, Political and Practical Limits », *International and Comparative Law Quarterly*, 2008, 57, p. 333 ; E. RASAND, « The Security Council as Global Legislator: Ultra Vires or Ultra Innovative », *Fordham International Law Journal*, 2004, 28, p. 542.

³⁵ See S. COUSINS, « UN Security Council: Playing a Role in the International Climate Change Regime? » *Global Change, Peace and Security*, 2013, 25, p. 191 ; S. SCOTT, « Climate Change and Peak Oil as Threats to International Peace and Security : Is It Time for the Security Council to Legislate », *Melbourne Journal of International Law*, 2008, 9 495 ; S. SCOTT, « Securitizing Climate Change : International Legal Implications and Obstacles », *Cambridge Review of International Affairs*, 2008, 21, p. 603.

³⁶ 5663^e séance du Conseil de sécurité, documents S/PV.5663 et S/PV.5663 (Resumption 1), 17 avril 2007.

³⁷ 6587^{ème} séance du Conseil de sécurité, documents S/PV.6587 et S/PV/6587 (Resumption 1), 20 juillet 2011.

³⁸ « Press Conference on Impact of Climate Change on Marshall Islands », communiqué de presse de l'ONU en date du 15 février 2013.

³⁹ Voir par exemple la déclaration de M. L. ZHENMIN (Chine), à la 5663^e séance du Conseil de Sécurité, document S/PV.5663, à la p. 14 : « Débattre de la question au Conseil de sécurité n'aidera pas les pays qui s'efforcent d'en atténuer les effets. Cela n'aidera pas non plus les États touchés à réagir plus efficacement. Les discussions relatives à l'évolution du climat doivent être menées dans un cadre accessible à toutes les parties. Les pays en développement estiment que le Conseil de sécurité manque de compétence pour gérer le problème

Conseil de sécurité, deux lettres ouvertes ont ainsi été adressées au président de celui-ci, par le mouvement des non alignés et le Groupe des 77 et de la Chine, pour protester contre « l’empiètement croissant par le Conseil sur les rôles et responsabilités des autres principaux organes de l’ONU », en particulier l’Assemblée Générale, et réaffirmer le rôle de la Conférence des Parties à la CCNUCC⁴⁰.

En tout état de cause, il est difficile d’identifier la moindre opportunité d’action pour le Conseil de sécurité ayant directement trait avec le changement climatique, et l’institution manque de légitimité pour prendre des mesures dans ce domaine. Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité ne représentent qu’un quart de la population mondiale, mais ils sont responsables de près de la moitié des émissions historiques (stock) ou présentes (flux) de gaz à effet de serre⁴¹. La Chine et les États-Unis sont respectivement les deux plus gros émetteurs de gaz à effet de serre. Les États les plus affectés par le changement climatique ne sont guère représentés et ne disposent que d’une influence marginale sur le Conseil de sécurité (pour la composition actuelle du Conseil de Sécurité, voir table 1). De même, les organisations non gouvernementales, qui jouent un rôle important dans la création d’une impulsion politique pour des réponses aux changements climatiques, ne sont pas aussi influentes au Conseil de sécurité qu’elles peuvent l’être dans des assemblées plus larges et plus transparentes. Pour ces raisons, il est très peu probable que le Conseil de sécurité se décide, par exemple, à requérir un avis consultatif à la Cour Internationale de Justice sur les principes juridiques applicables au changement climatique :⁴² en raison du soutien de nombreux pays en développement à un tel avis, un vote de l’Assemblée générale serait bien plus probable.

III. DE LA SÉCURITÉ COMME SOURCE D’ENGAGEMENT DANS LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

La sécurisation du changement climatique pousse à des réponses politiques immédiates au changement climatique, mais elle favorise également certains types de réponses qui se situent en particulier dans le registre répressif. L’enjeu pour les avocats de réponses émancipatrices au changement climatique est alors similaire à la quadrature du cercle : il s’agit de mettre en œuvre l’impulsion de la sécurisation du changement climatique, non pour des réponses répressives, mais pour une plus grande coopération des États en faveur d’un développement durable et équilibré. Nous suggérons ici que le concept de « sécurité de l’homme », par la simple juxtaposition d’un adjectif au terme « sécurité », ne peut pas suffire à transformer les réponses politiques découlant de la sécurisation du changement climatique (A). Il faudrait alors construire un nouveau narratif cohérent et persuasif, peut-être basé sur le concept d’interdépendance complexe, afin de justifier que les États, se sentant menacés par les conséquences du changement climatique, ne se recroquevillent pas sur la défense de leurs

et n’est donc pas le meilleur endroit où prendre des décisions suffisamment participatives pour aboutir à des propositions largement acceptables ».

⁴⁰ Lettre datée du 16 avril 2007, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Pakistan auprès de l’Organisation des Nations Unies, S/2007/211 ; Lettre datée du 12 avril 2007, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Chargé d’affaires par intérim de la Mission permanente de Cuba auprès de l’Organisation des Nations Unies, S/2007/203.

⁴¹ Pour une compilation des données disponibles, voir *CAIT Climate Data Explorer, World Resources Institute* : < <http://www.wri.org> >.

⁴² Voir toutefois C. VOIGT, « Security in a “Warming World” : Competences of the UN Security Council for Preventing Dangerous Climate Change », in C.M. BAILLIET, dir., *Security : A Multidisciplinary Normative Approach*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2009, p. 306-311.

frontières mais, plutôt, s'ouvrent à une coopération internationale sincère, basée sur des principes de justice (B).

A : Les déliions du concept de « sécurité de l'homme »

Les auteurs de l'école de Copenhague notent que des acteurs politiques ont toujours le choix entre accepter et refuser la sécurisation d'un problème. Clairement, « parce qu'elle force la définition de nouvelles priorités, la sécurisation a une attraction tactique – par exemple, comme un moyen d'obtenir une attention suffisante pour des problèmes environnementaux »⁴³. Il s'agit alors « de peser les effets secondaires inévitablement problématiques de l'application d'une mentalité sécuritaire et les possibles avantages de l'intérêt, l'attention, et la mobilisation »⁴⁴. L'idéal serait sans doute de pouvoir garder les avantages – l'attention générée par la sécurisation du changement climatique – tout en rejetant ses effets secondaires – l'imposition de solutions répressives.

C'est ce que tentent les défenseurs du concept de « sécurité de l'homme ». Comme nous l'avons noté plus haut, ce concept, proposé par le PNUD dès les années 1990, a connu un écho croissant au cours des dernières années en lien avec le changement climatique, faisant l'objet d'un chapitre complet du cinquième rapport du GIEC ainsi que de nombreuses publications académiques⁴⁵. Dans le contexte spécifique du changement climatique tout comme dans le débat plus général, la sécurité de l'homme reste un concept si vague qu'il serait difficile à quiconque de s'y opposer⁴⁶. Michael Redclift et Marco Grasso écrivent ainsi, pour définir le concept de sécurité de l'homme, qu'il est « presque unanimement convenu que ce concept concerne à la fois les besoins et les droits, à la fois les individus et les communautés, à qui il donne une priorité ; qu'il intègre différents facteurs ; et qu'il démontre un intérêt pour la justice »⁴⁷. La notion de sécurité de l'homme apparaît alors, dans l'étude du changement climatique, davantage comme un cri de ralliement de chercheurs intéressés par des considérations de justice sociale, que comme un véritable paradigme scientifique.

Il est d'ailleurs regrettable que la *sécurité* de l'homme se substitue souvent aux *droits* de l'homme ou, plus généralement, au concept d'un *développement* humain. Le chapitre du cinquième rapport du GIEC consacré à la sécurité de l'homme, par exemple, discute un ensemble de problèmes qui pourraient tout aussi bien être considérés à l'aune du droit international des droits de l'homme, y compris des droits sociaux, économiques et culturels : conditions de subsistance économique, dimensions culturelles du changement climatique et des mécanismes d'adaptation à celui-ci, protection des peuples indigènes, impacts du changement climatique sur les migrations et la mobilité humaine, impacts des conflits armés, développement d'infrastructures de protection, etc.⁴⁸

⁴³ BUZAN, WÆVER et WILDE, *op. cit.*, p. 29.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ M.R. REDCLIFT et M. GRASSO, *Handbook on Climate Change and Human Security*, Northampton, MA, Edward Elgar, 2013.

⁴⁶ R. PARIS, « Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? », *International Security*, 2001, 26, p. 88, qui note que « la sécurité humaine est comme le "développement durable" – tout le monde est pour, mais peu de gens ont une idée claire de ce que cela signifie » (notre traduction).

⁴⁷ REDCLIFT et GRASSO, *op. cit.*, p. 5.

⁴⁸ Ces thèmes sont les principaux du chapitre sur la sécurité de l'homme dans le cinquième rapport du GIEC. Voir ADGER et autres, *op. cit.*

Comme des observateurs l'ont noté, en proposant le concept de sécurité de l'homme, il s'agissait surtout pour la communauté épistémologique du développement international – et, aujourd'hui, pour celle du changement climatique – de tenter d'utiliser une « opportunité pour s'emparer de certains intérêts politiques substantiels et de ressources financières supérieures associées à la sécurité militaire et à la politique étrangère en liant la sécurité de l'Homme au développement humain »⁴⁹. Il serait toutefois naïf de supposer qu'une simple combinaison de mots – parler de « sécurité de l'homme » plutôt que de « développement humain » ou de « droits de l'homme » – pourrait suffire à persuader les dirigeants étatiques à investir des ressources financières massives dans la lutte contre le changement climatique. Lorsqu'elle n'est pas accompagnée d'un argumentaire plus complet, la simple notion de sécurité de l'homme ne prêche que les convertis. Elle ne suffit pas à infléchir la mentalité principalement répressive promue par le registre de la sécurité.

Davantage pourrait être perdu que gagné si un discours vague sur la sécurité de l'homme venait à remplacer le cadre intellectuel plus rigoureux et exigeant de la protection des droits de l'homme qui, au fil des dernières décennies, a obtenu une acceptation progressive par la communauté internationale. Par cette substitution, l'accent d'abord mis sur les *droits des individus* et les *obligations correspondantes des États* serait déplacé sur les *droits des États* et peut-être sur les *obligations des individus*. Le cadre conceptuel de la sécurité de l'homme ne suggère ainsi aucun droit individuel de contester l'action ou l'inaction des autorités publiques ou de tenir celles-ci responsables. Tout au contraire, le concept de sécurité de l'homme promeut le droit d'États puissants à intervenir sur le territoire d'États moins puissants, lorsque ces États puissants le jugent nécessaire sur la base de ce qu'ils considèrent comme des motifs (mal définis et donc largement sujets à interprétation par ces-dits États puissants) de sécurité de l'homme.

Fondamentalement, le cadre de la sécurité de l'homme reste inéluctablement attaché à l'argument moral selon lequel « la sécurité des personnes est plus importante que celle des États⁵⁰ » – un argument que beaucoup d'États reconnaissent dans leurs relations avec leurs populations, mais qui n'est pas encore reconnu de manière systématique à l'échelle internationale. Tout un chacun est capable d'agrée à l'objectif d' « un monde plus humain où les gens peuvent vivre en sécurité et en dignité, hors du besoin et de la peur, et avec les mêmes chances de développer pleinement leur potentiel humain⁵¹ », mais de tels arguments ont peu de chance d'affecter significativement les politiques des États. En d'autres termes, le concept de sécurité humaine est peu capable d'infléchir les logiques du pouvoir ; en ignorant simplement la réalité d'une domination des États – et de certains d'entre eux en particulier – dans les relations internationales, il a peu de chance de générer un argument fructueux pour une action de ceux-ci contre le changement climatique.

B : Imaginer un nouveau narratif de l'interdépendance complexe

La critique proposée par le concept de sécurité de l'homme montre avec raison la limitation d'une analyse du changement climatique comme un problème affectant l'État, mais cette critique n'identifie pas une alternative convaincante. En réalité, le changement

⁴⁹ G. KING et C.J.L. MURRAY, « Rethinking Human Security », *Political Science Quarterly*, 2001, 116, p. 585, à la p. 589.

⁵⁰ ADGER et autres, *op. cit.*, p. 269 (notre traduction).

⁵¹ « Chairman's Summary », Second Ministerial Meeting of the Human Security Network, Lucerne, Switzerland, 11-12 May 2000, cité par PARIS, *op. cit.*, p. 91.

climatique n'est pas plus une source d'insécurité pour l'individu qu'il n'en est une pour l'État : bien plutôt, le changement climatique, en mettant en péril la capacité de notre environnement mondial de soutenir la vie humaine, est une source d'insécurité pour notre existence collective en tant qu'humanité. Les impacts du changement climatique sur la disponibilité en eau douce, la biodiversité, la production de nourriture, la fréquence et l'ampleur des phénomènes météorologiques extrêmes, ou encore la montée du niveau de la mer, pourraient à terme menacer notre développement en tant que civilisation ou même notre survie comme espèce animale⁵². Notre (in)sécurité devrait être un facteur d'engagement, justifiant des réponses efficaces au changement climatique sur la base des intérêts bien compris des États et autres acteurs des relations internationales. Pour paraphraser Paul Valéry, le climat nous apprend – nous autres, civilisation et espèce – que nous sommes mortels. Cette fois-ci, seulement, « civilisation » et « espèce » sont au singulier : il n'y a qu'un peuple sous l'atmosphère terrestre.

Le concept d'interdépendance complexe pourrait nous fournir un moyen de penser les implications sécuritaires du changement climatique comme cause d'un engagement responsable des États⁵³. Ce concept souligne le besoin croissant de coopération internationale dans de nombreux domaines qui échappent à la théorie des jeux en raison de l'absence d'intérêts étatiques clairement définis – il n'est pas possible de prévoir où le prochain désastre aura lieu ou quel conflit le changement climatique va attiser. Tout comme le registre de la sécurité, l'interdépendance complexe plaide pour une attitude coopérative des États, non pas seulement sur la base d'arguments moraux, mais surtout par référence aux intérêts de chaque État. Il est par exemple de l'intérêt de chaque État de prévenir l'explosion d'une épidémie dangereuse hors de son territoire parce qu'une telle épidémie pourrait rapidement traverser les frontières ; cet intérêt s'étend non seulement à des politiques sanitaires de réaction à un début d'épidémie, mais surtout en évitant les circonstances propices au développement d'épidémies, en particulier l'extrême pauvreté. Dans un monde complexe et interdépendant, les nations ne peuvent plus prospérer de manière isolée, et les souffrances d'une population ont inmanquablement des conséquences sur d'autres : la prise de conscience que nous vivons désormais dans un monde complexe et interdépendant doit nous faire réaliser, comme la Charte de la Terre l'affirme, que « nous devons décider de vivre dans un sens de responsabilité universelle »⁵⁴.

L'apport analytique le plus important du concept d'interdépendance complexe a trait à la compréhension de la complexité : notre conduite cause des séries d'événements qui ne sont pas entièrement prédictibles. Ainsi, l'interdépendance complexe fait le portrait d'« un monde où les événements dans les endroits de la planète les plus éloignés auront des répercussions inévitables pour tous »⁵⁵. Ou, comme le concluait un rapport de l'ONU quelques mois avant les attaques terroristes du 11 septembre 2001, « dans le village mondial, la misère de l'un devient très vite le problème de l'autre : manque de débouchés pour les produits, immigration

⁵² Alors que la communauté scientifique se concentre sur des prévisions au cours du XXI^{ème} siècle, des conséquences beaucoup plus cataclysmiques pourraient ne survenir à une plus longue échelle, lorsque divers points de bascules sont franchis par le réchauffement progressif de l'atmosphère.

⁵³ Le concept d'interdépendance complexe a été développé par Keohane et Nye, surtout, pour décrire les relations entre États dans un contexte où existe de nombreux modes d'interaction et où l'action militaire n'est pas généralement utilisée. R. KEOHANE et J. NYE, *Power and Interdependence*, Boston, Longman, 2012, p. 20-21.

⁵⁴ Charte de la Terre, adoptée en 2000 sous l'égide de l'UNESCO, préambule § 5

⁵⁵ P. AKHAVAN, « Justice, Power, and the Realities of Interdependence : Lessons from the Milosevic and Hussein Trials », *Cornell International Law Journal*, 2005, 38, 973, p. 974.

illégal, pollution, maladies contagieuses, insécurité, fanatisme, terrorisme »⁵⁶. La complexité de ce monde interdépendant en appelle immanquablement à une plus grande prudence, notamment face à des demandes largement perçues comme justes. Comme le philosophe australien Peter Singer le note, alors qu' « il a longtemps été moralement condamnable pour les nations riches d'ignorer les questions éthiques planétaires », cela « est aussi, sur le long terme, un danger pour leur sécurité »⁵⁷.

Une meilleure compréhension de l'interdépendance complexe des États, plutôt qu'une théorie de la sécurité de l'homme, pourrait venir justifier que ces États suivent des politiques « sans regrets » qui, souvent, impliquent la prise en compte de causes sociales et environnementales à titre préventif. L'exemple de l'Afghanistan, dont les souffrances – une révolution, une guerre civile, une famine, et la montée des Talibans, menant à l'exil ou à la mort du tiers de la population – fut largement ignorée par la communauté internationale jusqu'à l'attaque du 9 septembre 2001, montre qu'un peuple laissé à ses souffrances est le terreau sur lequel le terrorisme international, par exemple, peut grandir. D'autres États, disproportionnellement affectés par les conséquences du changement climatique, pourraient donner lieu à de nouvelles menaces pour la sécurité des États les plus puissants si ceux-ci ne se tournent pas au plus vite vers des politiques d'assistance et de développement durable.

Présenter le changement climatique comme un problème de sécurité, plutôt que comme un problème de justice et d'équité, est un choix stratégique. Le registre de la sécurité transfère le débat d'assemblées représentatives de tous les États, vers des institutions où les organisations non-gouvernementales et les États les moins puissants n'ont que peu de poids. Surtout, la mobilisation par la peur n'est pas nécessairement une stratégie efficace pour déclencher la lutte contre le changement climatique, puisque « ce qui attire l'attention (prédictions sinistres, conséquences extrêmes) n'est pas ce qui permet l'action »⁵⁸. La sécurisation du changement climatique, en mettant l'accent sur la sécurité des États, a de fortes chances d'encourager des réponses répressives plutôt que coopératives. Il faudrait alors plutôt développer un discours militant mettant l'accent sur les mécanismes d'exacerbation de problèmes existants et, surtout, sur les menaces à la sécurité de l'humanité – comme civilisation et comme espèce animale dépendant d'un environnement fragile. C'est seulement en unissant leurs forces que les États pourront réduire les risques que le changement climatique nous fait courir à tous.

⁵⁶ Secrétariat des Nations Unies, *Rapport du Groupe de haut niveau sur le financement du développement*, document A/55/1000, 25 juin 2001, p. 3.

⁵⁷ SINGER, *op. cit.*, p. 13.

⁵⁸ S. MOSER et L. DILLING, « Communicating Climate Change : Closing the Science-Action Gap », in J.S. DRYZEK, R.B. NORGAARD et D. SCHLOSBERG, dir., *Oxford Handbook of Climate Change and Society*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 164.