



*Government of Armenia  
Ministry of Foreign Affairs  
Gouvernement de l'Arménie  
Ministère des affaires étrangères*



FFD(2010)3.3A

Strasbourg, 29 septembre 2010

**Conseil de l'Europe  
Forum pour l'avenir de la démocratie**

**Erevan, Arménie  
19-20 octobre 2010**

**Perspectives 2020  
La démocratie en Europe -  
Principes et enjeux**

Document d'orientation : séance de travail 3A

**Communautés durables pour une démocratie vivante**

Document préparé par M. Julian Popov,  
Directeur de l'Ecole bulgare d'études politiques

# **Le changement climatique et l'avenir de la démocratie**

Julian Popov  
Ecole bulgare d'études politiques

## ***Introduction***

Ce document est élaboré à l'intention du Forum pour l'avenir de la démocratie, Erevan, 2010, organisé par le Conseil de l'Europe. Son objectif principal est de formuler une série de questions sur la relation entre l'environnement, et plus précisément le changement climatique, et l'avenir à moyen et long terme de la gouvernance démocratique. Le document n'entend pas apporter des réponses définitives, mais il donne des orientations et des clarifications afin d'aboutir à des réponses mieux définies. Il passe en revue trois grandes questions pour le débat futur :

- Quelles menaces font peser les changements climatiques et les événements climatiques extrêmes sur les démocraties instables (et dans une certaine mesure, sur les démocraties stables) ?
- Quel type d'institutions démocratiques faut-il pour lutter de façon effective contre ces menaces ?
- Le développement d'une économie peu consommatrice de carbone comporterait-il des facteurs qui permettraient de renforcer la gouvernance démocratique ?

## **Un été d'extrêmes**

Au cours de l'été 2010, le Pakistan a connu les pires inondations depuis des décennies, inondations qui ont affecté 20 millions de personnes, coûté (selon les estimations du gouvernement) 20 milliards de dollars, détruit 1,2 millions d'habitations, 7000 écoles, plus de 400 centres de santé et dévasté 14 % des terres agricoles. Des commentateurs ont laissé entendre que si le Pakistan était frappé tous les 20 ans par ce type d'inondations, le pays ne pourrait jamais dépasser son niveau économique actuel.

Des incendies de forêts jamais connus en Russie ont dévasté le pays, détruisant 25% de sa production de céréales et (officiellement) un million d'hectares de ses forêts. Selon les prévisions, la production économique de la Russie devrait enregistrer une baisse de 15 milliards de dollars. Certains environnementalistes affirment que le coût de la forêt détruite pourrait atteindre la somme astronomique de 300 milliards de dollars. Des dizaines de personnes sont mortes dans les incendies, mais le bilan est beaucoup plus lourd ; selon certaines estimations, les vagues de chaleur et la fumée ont probablement tué entre 7000 et 15 000 personnes.

Des inondations ont dévasté des zones du sud-est de la Pologne et de l'est de l'Allemagne, tuant des dizaines de personnes. Dans de nombreuses régions d'Europe centrale, les

inondations ont été suivies par une vague de chaleur dont le niveau a battu tous les records de température dans cette région.

En outre, les fortes pluies qui se sont abattues dans la province de Gansu au nord-ouest de la Chine ont entraîné un glissement de terrain qui a tué 1400 personnes ; 300 autres personnes sont portées disparues. Puis, les inondations dans la province de Liaoning, au nord-est, ont causé 1500 décès et des centaines de milliers de personnes ont été laissées sans-abri.

La liste est infinie. L'été 2010 a été différent des autres. Serions-nous finalement atteints par les effets du changement climatique ?

Les scientifiques sont prudents : les événements climatiques isolés, quelle que soit leur intensité, ne doivent pas être considérés comme une preuve du changement climatique mondial. Ils peuvent être d'origine naturelle, peuvent coïncider et se produire au cours d'une même année avec une fréquence et une force inhabituelles. Il ne fait pas de doute que les événements climatiques de 2010, qu'ils soient ou non attribuables au changement climatique, nous donnent une idée de ce à quoi le monde pourrait ressembler dans un avenir proche.

### **Défis à la gouvernance démocratique**

La démocratie est une forme de gouvernement fragile sur lequel plane en permanence une menace, même dans les sociétés démocratiques les plus stables. Ses pires ennemis sont les événements externes de nature soudaine et extrême. Une guerre, une attaque terroriste, un assassinat ou une inondation peut commencer à ébranler des pratiques et même des institutions démocratiques établies depuis longtemps. Les événements extrêmes nécessitent des réactions d'urgence. Il est rarement possible d'y faire face par de longs débats et un processus législatif démocratique. Les événements extrêmes sont la meilleure justification des interventions militaires et des solutions dictatoriales.

Les fréquents événements climatiques extrêmes et les inondations importantes et soudaines ainsi que la pénurie d'eau feront peser un poids énorme sur les économies et les démocraties établies. Ils peuvent être dévastateurs pour les économies de marché émergentes et les démocraties encore instables.

Dans la « Revue sur les économies du changement climatique », Nicolas Stern estime que « Si nous n'agissons pas [pour atténuer les effets du changement climatique], les coûts globaux et les risques inhérents au changement climatique entraîneront une perte annuelle d'au moins 5 % du PIB mondial de façon définitive. En considérant une plus grande série de risques et d'impacts, les dégâts pourraient s'élever à 20 % ou plus du PIB ».

Les incendies en Russie représentent une perte du PIB de la Russie de 1% seulement en un an ; ils ont pourtant entraîné un arrêt des exportations des céréales, une augmentation de leur prix dans le monde, des morts et le mécontentement du public. Vladimir Poutine a

pris les commandes d'un avion-citerne pour survoler les incendies, coup de pub suivi de près par la Télévision russe et destiné à rétablir son image de dirigeant.

Au cours des inondations au Pakistan, l'armée et les groupes extrémistes ont été les plus visibles dans les efforts de sauvetage. Selon les mots d'un analyste pakistanais « L'armée a volé la vedette ». Dans le même temps, des groupes associés à des organisations terroristes comblaient le vide laissé par le gouvernement civil dans le secours aux sinistrés. Le journal *The Telegraph* rapporte que : « La colère généralisée est une sérieuse menace contre le gouvernement déjà en lutte contre les mouvements islamistes, et maintenant en compétition avec eux pour apporter l'aide aux régions pakistanaises sinistrées du nord-ouest où la présence talibane est déjà forte ». Les désastres naturels ébranlent les gouvernements faibles et offrent des opportunités aux organisations extrémistes de montrer leur capacité à assurer la « protection de la population ».

Imaginez que les dégâts des incendies de forêts de 2010 sur l'économie de la Russie soient multipliés par cinq (par 20 serait inconcevable). Imaginez aussi que ces dégâts soient permanents, qu'ils se produisent année après année. Et maintenant, imaginez des dégâts de la même ampleur dans la plupart des pays du monde. La pression non seulement sur les pratiques démocratiques, et même sur les valeurs démocratiques fondamentales ne serait pas soutenable. Le fonctionnement de la démocratie serait considérablement altéré.

De nombreuses discussions se sont tenues sur l'impact du changement climatique sur la sécurité nationale. La guerre du Darfour a été qualifiée de première guerre climatique. De nombreux commentateurs ont estimé que ce conflit a été essentiellement déclenché par le déclin des ressources d'eau. Cet avis qui est critiqué par certains devrait néanmoins faire l'objet d'une analyse plus approfondie et détaillée.

L'ouragan Katrina a suscité un intérêt accru pour l'impact des événements climatiques extrêmes sur la sécurité nationale. Je précise bien que l'ouragan Katrina ne constitue pas une preuve du changement climatique, mais qu'il illustre l'impact potentiel des événements climatiques extrêmes. Katrina a tué plus de 1800 personnes et causé des dégâts d'un montant supérieur à 80 milliards de dollars. Il a aussi fortement entaché l'image de George W. Bush dans l'opinion publique ; ce fut aussi le cas en Russie et au Pakistan en 2010, en Grèce en 2007 et dans beaucoup de pays où l'on a reproché aux gouvernements de n'avoir pas pris les mesures appropriées.

Dans son rapport « Sécurité nationale et menace du changement climatique<sup>1</sup> » le Centre américain d'analyse navale a tiré, entre autres, les conclusions suivantes :

- Le changement climatique a un effet multiplicateur sur l'instabilité qui prévaut dans certaines des régions les plus explosives du monde ;
- le changement climatique projeté s'ajoutera aux tensions, même dans les régions stables du monde.

---

<sup>1</sup> [www.securityandclimate.cna.org/report/](http://www.securityandclimate.cna.org/report/)

Dans un article conjoint, Lord Levene de Portsoken (Président de Lloyd's of London) et Anders Fogh Rasmussen (Secrétaire Général de l'OTAN) ont déclaré « Nous partageons un même objectif – adopter une approche nouvelle de la gestion des risques et en particulier de trois risques : la cyber-sécurité, la piraterie et le changement climatique. Ces problèmes ne sont guère récents. Ce qui est nouveau, c'est la dimension et le coût... Le changement climatique est, bien entendu, le plus grand de ces risques <sup>2</sup> ».

En 2007, le Conseil de sécurité a tenu son premier débat sur le changement climatique.

*Les éléments de discussions dans ce cadre incluent ce qui suit :*

- Le changement climatique imposera un énorme fardeau sur les régimes démocratiques aussi bien instables que stables ;
- Dans les discussions sur l'atténuation et l'adaptation aux changements climatiques, nous devons nous demander comment préserver les institutions démocratiques locales, nationales et internationales dans un environnement sujet à de fréquents événements climatiques extrêmes.
- L'impact négatif du changement climatique sur la démocratie augmentera considérablement le risque de conflits, de pauvreté et accentuera la détérioration de la démocratie. Ainsi, le changement climatique peut avoir des conséquences encore plus prononcées sur les phénomènes environnementaux mais aussi sur la politique. Nous devons peut-être traiter non seulement de la détérioration linéaire des niveaux de vie, des structures sociales et de santé, mais aussi des seuils de tolérance au-delà desquels les démocraties pourraient complètement s'effondrer.

### **Créer des solutions de gouvernance démocratique de nature mondiale**

Après la Conférence de Copenhague sur le changement climatique, organisée par les Nations Unies en 2009 (COP 15), la Chine a été décrite par beaucoup comme « le traité » des négociations qui avait suscité tant d'espoirs dans la communauté internationale. Au cours de la Conférence, la Chine s'est exprimée au nom des pays en développement et s'est entêtée à défendre ses propres intérêts économiques.

La Chine est devenue un exemple typique pour les acteurs agressifs de la nouvelle compétition dans le domaine des économies à faibles émissions de carbone, suscitant l'envie et l'admiration pour ses investissements astronomiques dans de nouvelles solutions énergétiques. Cependant, le mérite de la Chine pour son impact positif sur le développement dans le monde d'une économie à faibles émissions de carbone est rarement reconnu. Par ailleurs, l'engagement de secteurs importants de la communauté politique et des affaires chinoise en faveur du développement d'une stratégie de réduction des émissions de carbone et de l'échange des technologies entraîne aujourd'hui une

---

<sup>2</sup> [www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_57793.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_57793.htm?selectedLocale=en)

coopération internationale que nul n'aurait pu auparavant attendre d'un État à parti unique. De nombreux d'autres pays dont on peut douter du niveau de démocratisation participent aussi activement aux efforts internationaux de lutte contre le changement climatique.

Nous pensons souvent à la démocratie en termes de droits des minorités, de responsabilisation, de gouvernements nationaux, de fonctionnement des parlements nationaux, d'élections locales équitables et de liberté des médias. Cependant, les négociations sur le changement climatique ajoutent d'autres perspectives dans le débat démocratique en posant la question de la démocratie mondiale.

Aucune autre question n'a jamais autant uni le monde que le défi omniprésent du changement climatique. La Conférence de Copenhague sera gravée dans l'histoire pour une raison au moins – elle a rassemblé pour la première fois, dans un même lieu, le plus grand nombre de Chefs d'État. D'une certaine façon, Copenhague a démontré que l'urgence, la complexité et la dimension du problème du changement climatique n'ont pas encore trouvé de réponse institutionnelle adéquate.

Toutefois, le monde évolue rapidement vers une nouvelle façon de travailler axant les travaux sur la recherche de solutions de gouvernance globale. Toutefois, les Nations Unies qui traitent actuellement le changement climatique comme une question de haute priorité ou les institutions plus spécialisées comme l'Organisation mondiale du commerce ou l'Organisation mondiale de la santé, ou encore les organisations comme le Forum économique mondial ou le Forum social mondial aboutiront à des résultats très différents d'une institution à l'autre. C'est comme essayer de faire bouillir de l'eau dans une tasse en papier – on peut essayer, mais le résultat est voué à l'échec.

Par conséquent, il importe de traiter la question du changement climatique à l'échelle mondiale. Les questions d'équité, de représentation, de droits de l'homme, de pauvreté et les questions Homme/Femme sont fréquemment au cœur des débats sur un éventuel accord global sur le changement climatique. Un des points les plus délicats des négociations internationales est la responsabilisation. Par ailleurs, des centaines de milliards de dollars sont également en jeu. Les ressources que les pays développés mettront à disposition pour financer l'atténuation et l'adaptation n'auront probablement pas le même destin que l'argent de l'aide qui, la plupart du temps, sert à soutenir les gouvernements corrompus plutôt qu'à apporter un secours humanitaire. Le fait d'imposer des procédures rigoureuses d'obligation de rendre compte et de contrôle pourrait rendre les gouvernements nationaux plus responsables (surtout si l'on suit l'exemple de l'Union européenne qui obligent ses nouveaux Etats membres à appliquer des procédures financières transparentes).

*Les éléments de discussion dans ce cadre incluent ce qui suit :*

- Le changement climatique, avec toutes ses menaces, ses opportunités et ses complexités découlant de son caractère international génère de nouvelles

pratiques de gouvernance globale qui diffèrent de toutes celles qui ont existé par le passé.

- Est-ce que les Nations Unies ont la capacité de satisfaire les nouvelles demandes ou avons-nous besoin d'une nouvelle institution ?
- Le problème doit-il être traité par une institution mondiale unique ou avons-nous besoin d'un réseau ouvert d'accords bilatéraux et multilatéraux, et d'organes qui peuvent s'attaquer aux défis économiques, environnementaux, sécuritaires et autres que pose le changement climatique ?
- Le changement climatique nous obligera à développer une représentation internationale équitable et responsable, capable de répercuter les nouvelles pratiques plus équitables et responsables au niveau national.

### **Trouver d'autres sources de richesse énergétique pour infléchir l'impact négatif du pétrole sur la démocratie**

Il existe de nombreuses études et beaucoup de preuves anecdotiques sur l'effet négatif du pétrole sur la démocratie. Simplement dit, la corrélation généralement faite entre le pétrole et la démocratie est que « La richesse en pétrole altère la démocratie ». Les raisons qui sous-tendent cette corrélation sont complexes, mais découlent dans une large mesure du système de collecte des revenus dans les pays. Dans les pays tirant leur richesse du pétrole, les citoyens ne paient généralement pas d'impôts sur le revenu ; les gouvernements ne tirant pas leurs recettes des impôts, ils se sentent moins comptables de leurs actes vis-à-vis des citoyens et rompent ainsi un lien essentiel à l'exercice de la démocratie. Les analystes les dénomment « États rentiers » car la majorité de leurs revenus provient de rentes d'origine externe. Certains analystes classent aussi dans cette catégorie les pays fortement tributaires de l'aide étrangère.

Le Tchad est l'un des nombreux exemples de ce que les commentateurs aiment qualifier de « malédiction du pétrole ». En 2000, le Gouvernement tchadien a persuadé la Banque mondiale de soutenir le financement d'un oléoduc de 4,2 milliards de dollars qui a permis au Tchad de développer son industrie pétrolière. L'accord conclu se fondait sur un engagement du pays d'investir la plus grande partie des revenus du pétrole dans des projets de développement national. En fait, la plupart de ces revenus ont servi à soutenir le régime en place. Notons qu'en moins d'une décennie, les dépenses militaires du Tchad sont passées de 14 millions de dollars à 315 millions de dollars. L'impact des revenus du pétrole a été négligeable sur la pauvreté et nul sur la démocratisation.

Est-ce que la Banque mondiale doit soutenir les projets pétroliers ? Est-ce que les institutions financières internationales doivent soutenir le développement de combustible à carbone dans les pays pauvres ? Pour beaucoup de militants, la réponse est négative. Ceux-ci avancent généralement des arguments de nature environnementale ou évoquent le problème des émissions de carbone. Les industries extractives détruisent la nature et

enferment les économies dans un cycle de développement à forte intensité de carbone. Le contre-argument est que « les pays pauvres ont besoin de sources indépendantes de revenus ». Cependant, dans de nombreux cas, la richesse découlant de l'exploitation du pétrole et de l'extraction minière porte atteinte à la démocratie, accentue la pauvreté et renforce les régimes militaires.

Est-ce que la Banque mondiale et le monde développé en général ne devraient pas réexaminer leur approche en matière de soutien aux projets énergétiques dans les pays pauvres ? Est-ce que le monde développé ne devrait pas plutôt soutenir les projets d'énergie renouvelable, source de décentralisation accrue des revenus qui déstabiliseraient les « Etats rentiers ? ». Cet argument est étroitement lié aux efforts d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques de la communauté internationale. La bonne nouvelle est que les aspirations de démocratisation des pays développés pourraient pleinement coïncider avec la nécessité d'investir davantage dans les mesures d'atténuation des effets climatiques, à savoir la réduction de l'utilisation de combustibles à base de charbon et l'augmentation des sources d'énergie renouvelable.

En allant au-delà des riches exportateurs de pétrole et de minerais, nous nous rendons compte de l'existence d'un autre phénomène – la dépendance à l'aide étrangère qui est un terrain fertile pour la corruption à grande échelle. Là encore, cette situation est due en partie à l'absence de relations fiscales entre le gouvernement et les citoyens ; l'attitude des gouvernements autocratiques et corrompus est la suivante « de toute façon, ce n'est pas votre argent ». On retrouve un phénomène similaire dans certains pays dotés d'infrastructures de production d'énergie centralisée (centrales nucléaires et à charbon) qui sont des sources de corruption.

Les caractéristiques économiques de l'énergie verte sont fondamentalement différentes de celles des ressources pétrolières et autres ressources énergétiques centralisées produites à grande échelle. Comme le montre un certain nombre d'études financées par la Fondation européenne sur le climat<sup>3</sup>, l'énergie verte a un impact positif sur la création d'emplois, souvent liés à l'amélioration des normes du logement. La forte capacité de l'énergie renouvelable à favoriser l'entrepreneuriat et la décentralisation est avérée. Récemment, le Cabinet de consultants Boston Consulting Group a publié une étude intitulée : « Vers un monde d'énergie distribuée : les Réseaux renouvelables et propres remodeleront le secteur énergétique<sup>4</sup> ». L'énergie distribuée est un modèle dans lequel un grand nombre de sources différentes d'énergie, c'est-à-dire quasiment chaque maison, est connectée à un réseau dans lequel chaque consommateur est également producteur. Il y existe même un nouveau terme pour qualifier ce phénomène : « pro-consommateur ».

Ce phénomène ne se limite nullement aux pays développés et à technologie de pointe. Le slogan de Solar Aid<sup>5</sup>, un groupe caritatif qui soutient la création de petites entreprises d'énergie solaire dans les communautés pauvres en Afrique et en Amérique latine, encourage à « Lutter contre la pauvreté par l'entreprise ». Solar Aid démontre comment

---

<sup>3</sup> [www.europeanclimate.org/](http://www.europeanclimate.org/)

<sup>4</sup> [www.bcg.com/documents/file51254.pdf](http://www.bcg.com/documents/file51254.pdf)

<sup>5</sup> [www.solar-aid.org/](http://www.solar-aid.org/)



l'énergie renouvelable peut non seulement fournir l'électricité aux communautés pauvres qui ne sont pas connectées au réseau électrique, mais aussi fournir des opportunités de a) création d'entreprises fortement décentralisées et b) développement économique non tributaire de l'énergie centralisée.

*Les éléments de discussion dans ce contexte incluent les questions ci-après :*

- Comment les gouvernements, les organisations internationales et les entreprises réagissent-ils aux opportunités de décentralisation et de démocratisation que l'énergie renouvelable introduit rapidement dans notre monde ?
- Est-ce que les instances susmentionnées investiront une partie des ressources mises à disposition au niveau international pour développer l'entrepreneuriat dans les pays en développement de façon à développer la capacité démocratique ?
- Comment préserver ces nouvelles opportunités du pouvoir de l'État et du monde des affaires qui risquent de perdre leur influence sur leurs citoyens et consommateurs ?

## **Conclusions**

L'avenir de la démocratie est étroitement lié à l'avenir de notre climat. Nous devons entreprendre des recherches et discuter de façon approfondie et détaillée de la relation climat/démocratisation avec la volonté de trouver des solutions démocratiques et institutionnelles adéquates de nature globale. Trois thèmes au moins doivent faire l'objet de discussions approfondies :

- Les événements environnementaux extrêmes peuvent avoir un effet négatif considérable sur la gouvernance démocratique.
- Nous avons besoin de nouveaux types d'institutions démocratiques internationales efficaces, fiables et crédibles qui peuvent répondre aux risques de fréquence et de magnitude accrus des événements climatiques extrêmes.
- Les mesures pour atténuer les effets du changement climatique peuvent avoir un double effet de démocratisation : d'abord en réduisant le risque d'événements climatiques extrêmes ; ensuite en encourageant la décentralisation des entreprises de production d'énergie.

## Références et autres lectures

- *Aslaksen, Silje, "Oil and Democracy – More than a Cross-Country Correlation?"*, Département d'Economie, Université d'Oslo.
- *Ross, Michael L., 2001. 'Does oil hinder democracy?'*, *World Politics*.
- *Giddens, Anthony, 2009, "Politics of Climate Change"*, Polity Press
- *Leggett, Jeremy, 2005, "Half Gone, Oil, Gas, Hot Air and the Global Energy Crisis"*, Portobello Books
- *Meadows Donella H.; Meadows, Dennis L.; Randers, Jørgen; Behrens III, William W. , Club of Rome, Universe Books, 1972, "The Limits to Growth"*
- *Frank Klose, Michael Kofluk, Stephan Lehrke, Harald Rubner, juin 2010, Toward a Distributed-Power World: Renewables and Smart Grids Will Reshape the Energy Sector, Boston Consulting Group*
- *SolarAid - www.solar-aid.org*
- *Roadmap 2050, European Climate Foundation, www.roadmap2050.eu*
- *Lord Levene et Anders Fogh Rasmussen, 30 sep 2009, Piracy, cyber-crime and climate change – bringing NATO and insurance together, Daily Telegraph*
- *Busby, Joshua W., novembre 2007, Climate Change and National Security, An Agenda for Action, Council on Foreign Relations Press*
- *National Security and the Threat of Climate Change, Centre d'analyses navales, 2007*
- *Tsalik, Svetlana, 2003 Caspian Oil Windfalls: Who Will Benefit?, Caspian Revenue Watch*
- *Burnell, Prof. Peter, 2009, Climate Change and Democratisation; A Complex Relationship, Heinrich-Böll-Stiftung*
- *Charles F. Sabel, Joshua Cohen, 2005, "Global Democracy?"*, *NYU Journal of International Law and Politics*, vol. 37, n° 4 (Été 2005)
- *Ross, Michael L. (2001) "Does Oil Hinder Democracy?," World Politics*
- *Kroslak, Daniela, September 2009, "Chad: the oil effect"*, *Démocratie ouverte*

- *Jowit, Juliette, 15 septembre 2010, World Bank invests record sums in coal, The Guardian*
- *Hamilton, Kirsty, Mai 2010, Scalining up private equity investments in renewable energy in developing countries, Private Sector and Development*