

12th EADI General Conference
**Global Governance for
Sustainable Development**

The Need for Policy Coherence
and New Partnerships



Saisir la complexité plutôt que l'écarter

Vers de nouvelles pistes pour une réforme de la gouvernance internationale de l'environnement capable de répondre aux défis du développement durable

Author:	Romain Taravella
Co-author	Philippe Le Prestre
Institution:	Institut Hydro-Québec en Environnement, Développement et Société (Institut EDS)
Address:	Université Laval, Pavillon des Services, 2440 Boul. Hochelaga, local 3800, Québec (Québec) G1K7P4 Canada
E-mail:	Romain.Taravella@ihqeds.ulaval.ca Philippe.Le-Prestre@ihqeds.ulaval.ca
Telephone:	+ 418 656-2461

Résumé

La réforme de la gouvernance internationale de l'environnement (GIE) lancée sous l'égide des Nations unies peine à attendre ses objectifs. Dans la présente contribution, nous rapprocherons cette difficulté de la genèse, du renforcement et de l'affirmation croissante de la gouvernance internationale du développement durable (GIDD). En effet, le succès du développement durable et l'avènement de la GIDD ont conduit à une complexification sans précédent de l'écopolitique internationale. Cette évolution résulte de l'enchevêtrement de plusieurs dynamiques : la pluralisation et hiérarchisation des objectifs politiques ; l'apparition de nouveaux acteurs et de nouvelles relations ; l'émergence de formes institutionnelles novatrices ; la multiplication des échelles d'action. Or, loin de saisir à sa juste valeur la complexité (au sens fort) inhérente à cette dynamique, il semble que le processus de réforme de la GIE n'ait eu de cesse de l'écarter. Le problème de la réforme a été abordé comme compliqué alors qu'il est essentiellement complexe. Afin d'engager la réforme sur une nouvelle voie capable de saisir, pour en tirer parti, la complexification croissante de l'écopolitique internationale, nous avons dégagé trois pistes de réflexion concernant : les relations hybrides entre acteurs, les rétroactions entre échelles et les formes d'organisations/institutions réticulées.

Introduction

Le débat sur la gouvernance¹ internationale dans le domaine de l'environnement n'est pas nouveau. Il s'est manifesté dès le début des années 1970 avec les négociations et controverses qui ont entouré la création du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). Depuis l'an 2000, un nouvel épisode de ce débat a été lancé formellement, via le processus de réforme de la gouvernance internationale de l'environnement (GIE) mené sous l'auspice des Nations unies. Cette réforme, motivée par l'écart croissant entre la dégradation de l'environnement mondial et la multiplication des institutions responsables de sa protection, connaît aujourd'hui une impasse.

Cette impasse présente trois facettes. Premièrement, on note la persistance depuis plusieurs décennies d'un même postulat, périodiquement actualisé il est vrai, à propos des défaillances chroniques de la GIE. Selon ce dernier, l'incapacité de la communauté internationale à enrayer la dégradation de l'environnement trouve ses origines dans les carences structurelles et organisationnelles de la GIE. Le diagnostic sur les défaillances de la GIE qui en découle désigne sa fragmentation, et les conséquences négatives qui s'ensuivent, comme le principal problème à résoudre. Ces conséquences négatives sont tout à la fois les chevauchements de compétence, les gaspillages de ressources, les difficultés de coordination et les guerres entre institutions. La démultiplication du nombre des conférences, des réunions, des sommets liés à la GIE exclurait du jeu les États qui n'auraient pas les moyens d'y être représenté de manière fréquente, c'est-à-dire les États les plus pauvres². Deuxièmement, on observe que les solutions avancées pour répondre aux pathologies que présenteraient la GIE partagent, malgré leur diversité, une même perspective et myopie (géo)politique. Elles se bornent en effet à dessiner les contours de la nouvelle organisation qui devra être mise sur pied. Suivant les courants, il s'agira du simple renforcement du PNUE³, de la création d'une Organisation mondiale de l'environnement⁴ ou du regroupement (*clustering*) des

¹ La notion de « gouvernance » telle que nous l'utiliserons dans ce texte fait référence à la capacité de coordonner des activités interdépendantes et d'enclencher le changement sans l'autorité légale de l'exiger. Cette perspective insiste sur le fait que des acteurs différents tentent de mettre en place des mécanismes de régulation et d'interaction afin de faciliter leur coopération en vue de résoudre les problèmes qui leur sont communs.

² Ivanova et Roy (2007)

³ Biermann et Bauer (eds) (2005)

⁴ Biermann (2000)

systemes de gouvernance des conventions ou de certaines de leurs fonctions⁵. Troisiemement, nous relevons encore le blocage politique recurrent qui solde toute tentative d'entreprendre la mise en oeuvre des solutions envisagees. Ce blocage plonge ses racines dans la divergence des points de vue et objectifs des Etats participant a la GIE. Ces clivages opposent notamment la vision des pays du Nord a ceux du Sud, ou celle de l'Union europeenne a celle des Etats-Unis.

L'etrottesse des debats sur la reforme de la GIE et leur incapacite repete a aboutir a la mise en oeuvre d'une reforme effective a conduit un nombre croissant d'observateurs a s'interroger sur la perspective par laquelle la reforme de la GIE a ete abordee⁶. C'est dans cette lignee que s'inscrira la presente contribution qui propose une mise en regard des difficultes rencontrees par la GIE et du succes connu par le developpement durable. Nous tenterons ainsi de repondre a la question suivante : dans quelle mesure la crise que connait actuellement la reforme de la GIE pourrait-elle s'expliquer par l'emergence d'un contexte d'action de plus en plus complexe, qui lui echappe, et qui trouverait son origine dans l'aveneement de la gouvernance internationale du developpement durable (GIDD) ?

Pour repondre a cette question, notre propos s'articulera en trois temps. D'abord, il nous faudra revenir sur la trajectoire connue par la GIDD. Ensuite, nous defendrons l'idee que cette reussite a conduit a une complexification sans precedent de l'ecopolitique internationale. Cette complexification sera presentee comme l'enchevetrement de quatre dynamiques distinctes : la pluralisation/hiérarchisation des objectifs de la gouvernance globale ; l'apparition de nouveaux acteurs et de nouvelles relations entre ceux-ci ; la multiplication des echelles de gouvernance ; l'apparition de nouvelles institutions et principes d'action. Pour finir, partant de l'idee que l'impasse connue par la reforme de la GIE reflète la « crise de la complexite » qu'elle traverse, nous identifierons quelques pistes de reflexions qui pourraient permettre d'en sortir.

Genèse, renforcement et affirmation de la GIDD

En 1982, le dixieme anniversaire du PNUD est marque par la mise en place d'une commission des Nations unies qui aura pour objectif de se pencher sur les dossiers environnementaux non resolus, en particulier ceux touchant au lien entre

⁵ von Moltke (2001)

⁶ Young (2008)

développement et environnement. La création de cette commission par le Conseil d'administration du PNUE révèle une critique implicite de la direction suivie depuis sa création par le PNUE⁷. Après de nombreuses négociations et manœuvres politiques, la Commission des Nations unies sur l'environnement et le développement, présidée par Gro Harlem Brundtland (Premier Ministre norvégien), débute son travail dès 1984. En 1987, elle présente un rapport, intitulé *Notre avenir à tous* (*Our Common Future* dans sa version anglaise), qui fera date. Il propose en effet la définition, devenue canonique, du développement durable comme celui qui « répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ». Bien que l'expression « développement durable » soit apparue pour la première fois sept ans plus tôt dans le sous-titre d'une étude préparée par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN)⁸, c'est bien la commission Brundtland qui marque formellement l'avènement de la GIDD.

Le succès rapide du nouveau concept s'explique en grande partie par le portage dont il bénéficie lors de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED), organisée en 1992 à Rio de Janeiro. L'influence du paradigme développement durable s'incarne dans le texte des deux conventions qui y seront signées, la Convention sur la diversité biologique (CDB) et Convention-cadre sur les changements climatiques. La première enjoint en effet les Parties à « préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures » (article 3.1). La seconde précise dans son préambule la détermination des Parties « à conserver et à utiliser durablement la diversité biologique au profit des générations présentes et futures ». Cette influence s'observe également dans le programme de travail pour le 21^{ème} siècle dont se dote la communauté internationale, l'Agenda 21. Ces balises pour les actions futures à mener intègrent étroitement considérations sociales, environnementales et économiques. L'importance de la prise en compte de la dimension sociale est le résultat des revendications répétées des pays du Sud qui n'entendent pas aborder la question environnementale sans y intégrer les problématiques sociales⁹.

La Commission du développement durable des Nations unies sera créée, en 1993, dans le sillage de la CNUED, par le Conseil Économique et Social des Nations Unies (ECOSOC) à la demande de l'Assemblée Générale. Elle comprend 53 États

⁷ von Moltke (1996)

⁸ (UICN/PNUE/WWF, 1980)

⁹ Najam (2005)

membres et est formellement rattachée à l'ECOSOC. Elle est chargée d'assurer le suivi et la mise en œuvre des engagements pris lors de la conférence de Rio, de renforcer la coopération internationale en matière de développement durable et de veiller aux progrès de la mise en œuvre des Agendas 21 au niveau national, régional et international.

Les années 90 et 2000, sont marquées par une certaine requalification du développement durable, à l'initiative des pays du Sud notamment, afin qu'il exprime de manière plus marquée sa composante sociale. Trois sommets importants témoignent de cette évolution : le Sommet du Millénaire (New York, 2000), le Sommet de Doha (2001) et le Sommet de Monterrey (2002). Avec ces sommets, la GIDD prend en effet une teinte tout à fait particulière. Les questions liées à la lutte contre la pauvreté ou au financement du développement deviennent les noyaux d'une GIDD qui ne cesse de se renforcer et s'étendre. Le Sommet mondial pour le développement durable (SMDD), organisé à Johannesburg en 2002 s'inscrit indéniablement dans cette perspective. Alors que le développement durable devient le mot d'ordre de cette conférence, ce sont les aspects sociaux du développement mondial qui concentrent l'attention des participants. Cette cristallisation particulière des débats prend notamment forme au travers de l'insertion dans le Plan d'action adopté à Johannesburg des Objectifs du millénaire adoptés deux ans plus tôt par les chefs d'États et de gouvernements réunis lors de l'Assemblée générale des Nations Unies à New York. Ces « huit objectifs principaux du millénaire pour le développement »¹⁰ positionnent indéniablement la question du développement humain au centre de l'agenda international de la GIDD, la problématique de la conservation environnementale n'apparaissant que dans le 7^{ème} objectif. Johannesburg a ainsi ouvert ce que Brodhag¹¹ décrit comme le « redéploiement » du développement durable. L'idée qui s'impose est que les causes profondes de la dégradation de l'environnement sont à rechercher dans des problèmes socio-économiques tels que l'expansion de la pauvreté, les modes de production et de consommation non viables, l'iniquité dans la répartition des richesses et le fardeau

¹⁰ Diminuer de moitié le taux de personnes disposant de moins d'un dollar par jour ; réduire de deux tiers le taux de mortalité infantile des enfants de moins de cinq ans ; réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle ; éliminer l'inégalité de genre au niveau de l'accès à l'éducation primaire et secondaire et pour tous les niveaux d'instruction ; réduire la propagation du VIH/SIDA et inverser la tendance actuelle ; diminuer de moitié le taux de la population n'ayant pas accès à l'eau potable ; adopter une stratégie pour le développement durable pour inverser la tendance actuelle à la perte des ressources naturelles ; développer un partenariat global pour le développement.

¹¹ Brodhag (2007)

de la dette. On retrouve ici le discours tenu vingt ans plus tôt par les principaux pays émergents réunis à Stockholm lors de la Conférence des Nations unies sur l'environnement.

La complexification de l'écopolitique internationale

Le succès du développement durable et l'avènement de la GIDD, avec toutes leurs conséquences respectives, affecteront profondément les dynamiques de l'écopolitique internationale. En effet, ces dernières vont rapidement être prise dans un mouvement de complexification croissant. Dans les lignes qui suivent, nous décrirons les quatre composantes qui nous sont apparues comme les plus importants pour saisir la « crise de la complexité » que traverse actuellement la réforme de la GIE.

Pluralisation et hiérarchisation des objectifs politiques

À l'heure actuelle, trois conceptions du développement durable sont en concurrence dans les arènes internationales de la GIE. D'abord, il y a celle qui donne la priorité aux problématiques liées à la conservation de l'environnement. Vient ensuite, celle qui met l'accent sur la nécessité de penser ensemble en les intégrant les trois aspects complémentaires que seraient les problématiques sociales, environnementales et économiques. La dernière perspective rabat quant à elle la question du développement durable sur celle du maintien ou de la restauration des services écosystémiques. La force avec laquelle cette dernière conception gagne aujourd'hui du terrain en fait une candidate sérieuse pour la définition prochaine des questions de développement durable. Néanmoins, si l'on s'intéresse à la décennie écoulée, il semble bien que la deuxième conception ait été la plus prégnante dans les débats internationaux. La première conception, quant à elle, ne semble plus portée à ce jour que par quelques organisations non gouvernementales (ONG) du Nord. C'est donc bien sur la deuxième conception du développement durable que nous centrerons notre attention.

Selon celle-ci, par définition, la protection de l'environnement ne représente qu'une des trois composantes du développement durable. Autrement dit, la réalisation du développement durable s'est imposée comme un objectif d'ordre supérieur, englobant toute problématique d'ordre environnementale (conservation des espèces menacées, protection des milieux naturels fragiles, diminution des pollutions, etc.). La GIE et ses objectifs propres sont devenus solubles dans la GIDD. Cette

reformulation de la problématique environnementale à l'échelle internationale ne touche pas seulement le domaine abstrait des concepts et des repères normatifs. Elle concerne aussi le champ organisationnel. Comme le note Le Prestre¹², le PNUE lutte pour sa survie depuis plus d'une décennie. Les difficultés politiques et économiques récurrentes qu'il connaît depuis le milieu des années 1970 sont à la base de la série d'actions entreprises pour en renforcer le rôle, étendre le mandat et assurer le mode de financement. Or, la nécessité de ces ajustements peut indéniablement être reliée à une légitimité lourdement remise en cause par le succès du paradigme développement durable et la création des nouvelles d'organisations qu'il a entraîné. La mise en place de la CDD offre un exemple clair de cette concurrence organisationnelle accrue. PNUE comme CDD sont en effet destinés, l'un comme l'autre, à la coordination des questions environnementales au sein du système onusien¹³. Avec le temps, deux modes de coordination rivaux se sont ainsi mis en place, le PNUE devant en outre compenser un statut organisationnel et hiérarchique de degré inférieur¹⁴. Dans ces conditions, partiellement éclipsé par la CDD, le PNUE ne semble avoir d'autre option que d'affirmer sa présence en occupant le terrain de l'écopolitique internationale, tentant de s'adapter à un contexte changeant à partir de projets de réformes réitérés.

Le « flou », l'« ambiguïté » ou même l'« oxymore » sur lesquels repose le succès du développement durable ont été soulignés à de multiples reprises¹⁵. Véritable synthèse contradictoire, programme politique volontariste, résultat fragile d'une âpre négociation entre environnement et développement, le développement durable porte en lui des points de vue divergents voire contradictoires. Si le discours sur le développement durable est devenu omniprésent, le contenu, la portée et l'opérationnalisation de ses principes demeurent l'objet de vifs affrontements. Ces antagonismes latents, artificiellement couverts voire niés par un concept consensualiste, ne manquent pas de ressurgir lors des négociations internationales. L'échec récent connu par la CDD offre un exemple particulièrement illustratif de ces tiraillements internes. Alors qu'elle a été créée pour assurer le suivi périodique des engagements pris dans le cadre de la GIDD (essentiellement Rio et Johannesburg), elle s'est métamorphosée en espace de renégociation des principaux accords

¹² Le Prestre (2002)

¹³ Kirton

¹⁴ Chambers (2005)

¹⁵ Aubertin et Vivien (éd.) (2006) ; Martin (éd.) (2002) ; Jollivet (éd.) (2001)

internationaux sur l'environnement. On retrouve ici ce que Traoré¹⁶ décrit comme l'« éternelle question de la politisation des positions des États », qui n'a pas permis à la 15^e session de la CDD (tenue en mai 2007) d'aboutir à une décision consensuelle sur l'énergie et le développement durable (notamment) en raison des divergences de point de vue entre l'Union européenne et le Groupe des 77 (G77). La CDD se trouve ainsi littéralement paralysée par les antagonismes politiques et géostratégiques qui parviennent à s'entretenir, voire se renforcer, profitant des ambiguïtés propres au développement durable.

Nous observerons encore que, lors des dernières années, les principales questions abordées dans le cadre de la GIDD ont tournées autour de l'amélioration des conditions de vie des populations les plus démunies (lutte contre la pauvreté et financement de l'aide au développement). Ainsi, non seulement la protection de l'environnement a explicitement été reléguée au deuxième plan, mais en outre, lorsqu'elle est abordée, l'accent est fortement mis sur ses dimensions socio-économiques. Les nouveaux enjeux et responsabilité dont la CDD a été investie depuis 2002 témoignent de cette évolution : éradication de la pauvreté, transformation des modes de consommation et de production non durables, protection et gestion de la base de ressources naturelles pour le développement économique et social, recherche des objectifs du développement durable dans un monde globalisé, santé et développement durable ; développement durable des petits pays insulaires en développement, développement durable pour l'Afrique ; autres initiatives régionales. L'une des conséquences les plus intéressantes de cette évolution, n'est autre que la migration des questions liées à la protection de l'environnement dans les secrétariats des principales conventions internationales. La problématique de la protection de l'environnement et son traitement, se retrouvent ainsi portés, d'une manière décentralisée et de plus en plus complexe, par un ensemble d'organisations spécifiques peu ou pas coordonnées entre elles.

Apparition de nouveaux acteurs et de nouvelles relations

Les deux dernières décennies ont été marquées par la prolifération des dispositifs institutionnels ou des argumentaires en faveur de la « participation ». La gestion participative et les formes de partenariat public-privé ont intégré le cœur des enjeux politiques nationaux et internationaux. Ils constituent la réponse principale donnée à

¹⁶ Traoré (2007)

une demande d'engagement croissante des acteurs non étatiques dans la GIE. Cette évolution s'est traduite par la démultiplication et la diversification des acteurs impliqués dans la GIE. Ces nouveaux acteurs sont désormais bien connus. Il s'agit : des ONG, des entreprises et des scientifiques organisés sous forme de réseaux transnationaux. Leur nouvelle place dans l'écopolitique internationale apparaît de manière criante, et parfois trompeuse, dans leur participation retentissante aux grandes conférences internationales¹⁷. Selon Haas¹⁸ l'émergence de ces nouveaux acteurs politiques et la diffusion de l'autorité politique constituent des traits fondamentaux de la géopolitique mondiale contemporaine.

La participation accrue des acteurs non étatiques a également conduit à une diversification des relations entre participants de la GIE. Comme le notent Lemos et Agrawal¹⁹, il s'agit là d'une des évolutions clés de la GIE qui peut être décrite comme la multiplication des relations entre trois pôles : les États, les sociétés civiles et les multinationales. La GIDD a représenté un catalyseur puissant de l'apparition de nouveaux acteurs sur la scène environnementale internationale et de leurs relations nouvelles avec les acteurs classiques de l'écopolitique internationale. Nous pouvons illustrer notre propos par les « partenariats de développement durable » (PDD) lancés lors de la SMDD. En effet, l'une des conséquences les plus novatrices du SMDD a été la création de partenariats multilatéraux volontaires entre les gouvernements, les entreprises et les organismes des Nations unies. La mise en œuvre de « partenariats » n'est pas nouvelle. Il s'agit d'un processus utilisé de longue date pour favoriser et stimuler la coopération et la collaboration entre les différentes parties prenantes. Les PDD adoptés à Johannesburg s'inscrivent dans cette lignée. Ils n'ont pas comme seule spécificité de réunir des acteurs très hétérogènes. Comme le rappelle Chaves²⁰, ils représentent des initiatives volontaires et multilatérales qui peuvent être lancées par n'importe quelle forme de coalition, composée de gouvernements, d'organisation intergouvernementales, de grands groupes, d'autres types d'organismes ou d'institutions, dès lors qu'elles contribuent à mettre en exécution les engagements intergouvernementaux se rapportant au développement durable. Ces outils permettant d'atteindre les objectifs liés à la GIDD laissent un ample choix dans les formes de coalition initiatrices. Aujourd'hui, le

¹⁷ Chartier et Ollitrault (2006)

¹⁸ Haas (2004)

¹⁹ Lemos et Agrawal (2006)

²⁰ Chaves (2007)

nombre de PDD a dépassé les trois cents. Ils touchent des domaines aussi divers que ceux de l'eau, l'énergie, le changement climatique, la santé ou la biodiversité. Selon Steets²¹, les réseaux multisectoriels qui donnent véritablement corps à la GDD représentent rien de moins qu'une nouvelle forme de gouvernance émergeant progressivement aux côtés des accords multilatéraux traditionnels. Cette gouvernance repose sur des « accords volontairement coopératifs entre acteurs publics, du secteur privé et de la société civile qui affiche un degré minimum d'institutionnalisation et ont en commun un processus de prise de décision non hiérarchique afin de répondre aux questions de politique publique » (p.24).

Emergence de formes institutionnelles novatrices

La réponse internationale à l'intensification des préoccupations environnementales a été essentiellement juridique et institutionnelle. Conformément au Programme de Montevideo adopté par le PNUE en 1982, l'action internationale s'est déclinée sous forme d'accords multilatéraux spécifiques à chaque enjeu. Dans ce cadre, l'avènement de la GIDD a non seulement conduit à une augmentation du nombre d'accords signés (plus d'une dizaine d'accords majeurs depuis la Conférence de Rio) mais aussi à l'élargissement de leur champ de compétence. En effet, comme le constate Le Prestre²², les activités internationales en faveur de l'environnement ont connu une dynamique de changement rapide qui les a conduit à connaître plusieurs étapes (gestion d'une ressource économique, conservation, protection des écosystèmes ou des milieux de vie). La dernière d'entre elles représente l'intégration des dimensions biologiques, économiques et sociales. La CDB offre un exemple de cette évolution. En effet, comme son nom ne l'indique pas, cette convention touche à des domaines d'action qui vont de la protection des écosystèmes à l'exploitation des ressources génétiques, de la conservation au développement durable, du commerce à la science, de l'allocation de droits nouveaux à l'imposition de responsabilités nouvelles. La CDB répond ainsi a trois objectifs : conservation de la diversité biologique, utilisation durable de ses éléments et partage équitable des avantages d'écoulant de l'exploitation des ressources génétiques. Son domaine d'action dépasse largement la conservation des espèces dans leur milieu naturel pour englober les rapports politiques, sociaux et économiques internes.

²¹ Steets (2004)

²² Le Prestre (2005)

Nous soulignerons encore que l'importance croissante accordée aux préoccupations environnementales ne s'est pas seulement traduite par la création d'accords multilatéraux et leurs secrétariats administratifs. Sur le plan institutionnel, une deuxième réponse a été apportée par l'expansion du domaine d'action des organisations existantes (Unesco, PNUD, FAO, etc.) qui ont incorporés certaines problématiques environnementales ou certains aspects des problématiques environnementales au sein de leur objectifs d'action. L'Unesco, à titre d'exemple, a adopté par la Déclaration de Tbilissi (1977) le soutien à l'éducation relative à l'environnement comme un de ses objectifs fondamentaux. Pour l'organisation, l'éducation relative à l'environnement doit permettre aux individus d'acquérir « les connaissances, les valeurs, les comportements et les compétences pratiques nécessaires pour participer de façon responsable et efficace à la prévention et à la solution des problèmes d'environnement et à la gestion de la qualité de l'environnement ».

Finalement, l'évolution des principes juridiques reconnus dans les négociations internationales reflète également cette innovation institutionnelle liée à la prise en compte accrue de la problématique liée au développement durable. La tentative de mise à l'agenda défendue par l'UICN²³ reflète de manière éloquent l'imbrication croissante des institutions environnementales et du développement durable. Il s'agit notamment de l'« interdépendance des valeurs » qui stipule que « La paix, le développement, la protection de l'environnement et le respect des droits de la personne et des libertés fondamentales se renforcent mutuellement ». Il y a aussi le « droit au développement » selon lequel « L'exercice du droit au développement entraîne l'obligation de pourvoir, sur une base durable et équitable, aux besoins de l'humanité en matière de développement et d'environnement ». L'« Élimination de la pauvreté » institue quant à elle « L'élimination de la pauvreté, une condition indispensable du développement durable, exige un partenariat mondial ».

Multiplication des échelles d'action

La vague de participation et l'entrée de nouveaux acteurs qu'elle a provoquée n'ont pas seulement conduit à la mise en place de nouvelles formes de relations entre acteurs divers (cf. *supra*). En effet, le principe de subsidiarité, largement mis en

²³ UICN (1995)

œuvre dans le cadre de la GIDD²⁴, par lequel les acteurs occupant les niveaux les plus bas sont subitement devenus des interlocuteurs incontournables de la mise en œuvre des accords internationaux, ont conduit à un enchevêtrement des échelles d'action. Une gouvernance multi niveau du développement durable s'est progressivement mise en place²⁵. Nous mettrons en avant trois aspects de cette gouvernance multiscale du développement durable.

Les liens grandissants entre le niveau global et local se développent moins par l'intermédiaire du national (gouvernement et administration) que par les nouveaux acteurs de la GIDD, c'est-à-dire les ONG et les entreprises. On assiste ainsi au développement de multiples sphères d'autorité, ou de multiples légitimités, en concurrence entre elles et avec l'État.

La promotion de la décentralisation par les agences internationales de développement (nécessairement durable) favorise la construction de liens entre les autorités politiques locales et la bureaucratie internationale, sous-tendue par une idéologie anti-étatique qui renforce cette tendance à la dévolution de l'autorité vers le niveau local. Dans un contexte où, comme c'est le cas à un degré variable dans la plupart des pays en développement, l'État central est jugé débordé, inepte ou non coopératif, le lien global-local est privilégié par les ONG et les organisations intergouvernementales (OIG) qui voudront ainsi contourner les résistances, l'inertie, l'incurie ou les lacunes nationales²⁶.

Il conviendra encore de noter l'intérêt considérable pour le local que nourrissent les nouvelles institutions de la GIDD. Cet intérêt est tout à fait explicite dans l'Agenda 21 qui doit être décliné au niveau national puis local. L'Agenda 21 local est né de la volonté de donner corps au développement durable adopté comme mot d'ordre au niveau international. Il reconnaît le rôle déterminant des autorités locales dans la mise en œuvre concrète des principes du développement durable. Ainsi, il incite les élus à concevoir, en concertation étroite avec la population, des programmes d'action à l'échelle de la collectivité. Le territoire local devient ainsi l'une des échelles clés de la mise en application de la GIDD à partir de nouveaux modes de décision et d'action reposant à la fois sur l'évaluation des politiques, la consultation citoyenne et l'arbitrage entre les enjeux économiques, sociaux et environnementaux²⁷. Outre

²⁴ Sneddon et al. (2006)

²⁵ Betsill et Bulkeley (2006) ; Bulkeley (2005)

²⁶ Le Prestre (2007)

²⁷ Antoine (2002)

l'Agenda 21, les AME s'ancreront également dans le local, à l'image de l'article 8 de la CDB qui accorde un statut nouveau aux communautés locales. La question de l'accès et du partage des avantages pose ainsi la question du lien global-local et des tensions entre les trois types de liens, puisqu'il s'agit, pour l'État, de contrôler l'accès aux ressources, donc de renforcer le lien national-local.

Vers de nouvelles pistes de réflexion pour surmonter la « crise de la complexité »

Que doit-on tirer des deux parties précédentes ? Nous avons tenté de mesurer et qualifier les conséquences de l'avènement du développement durable, et du renforcement progressif de la GIDD, sur la GIE. Ces conséquences enchevêtrées, traversant les échelles, mues par des dynamiques réticulées, tout autant institutionnelles, que normatives, politiques ou techniques témoignent d'un même processus, celui de la complexité croissante de l'écopolitique internationale.

L'accroissement de la complexité auquel doit faire face la réforme de la GIE est à saisir au sens fort. En effet, comme le démontrent de manière répétée les résultats obtenus par les sciences de la complexité²⁸, dans le champ des sciences de la nature comme dans celui des sciences de l'homme, le terme « complexe » ne doit en aucun cas être pris comme un synonyme de « compliqué »²⁹, comme c'est bien trop souvent le cas dans le langage courant. Dans un système « compliqué », il est possible de déduire le fonctionnement global du système de la combinaison du fonctionnement de chacune de ses parties. Dans un système « complexe », il est rigoureusement impossible de déduire le fonctionnement du tout à partir de celui des parties, car tous les constituants concourent simultanément au fonctionnement du système. La méthode cartésienne trouve ses limites, il faut alors se tourner vers des approches holistes seules capables de saisir le système dans sa globalité³⁰.

Partant de cette distinction entre « compliqué » et « complexe », on comprend alors que la réforme de la GIE s'est contentée, jusqu'à présent, d'apporter une solution à un problème approché comme compliqué et non complexe. En effet, la réforme a été pensée de manière isolée et fragmentée pour les différentes parties du système de la GIE. C'est ainsi, qu'elle s'est concentrée sur les ajustements ou changements

²⁸ Stacey et al. (2000)

²⁹ Zwirn (2006) ; Morin (1990)

³⁰ Le Moigne (1977)

organisationnels que doit connaître un des éléments du système, à savoir le PNUE, sans prendre en compte les effets en cascades, non linéaires, difficilement prévisibles, d'une telle action de changement. Pour guider la réforme de la GIE dans la « crise de la complexité » qu'elle doit surmonter, le premier pas est de reprendre à nouveaux frais le diagnostic qui la fonde et les problématiques sur lesquels ce dernier s'articule. Il ne s'agira plus de nier ou refouler la complexité inhérente au renforcement de la GIDD, mais à l'inverse d'en reconnaître l'existence³¹ pour tenter d'en « tirer parti »³². Pour ce faire, plusieurs pistes de réflexions devront être approfondies. Nous en proposerons trois.

Relations hybrides entre acteurs

En ce qui concerne l'émergence des acteurs non étatique, il conviendra d'orienter le processus de réforme afin de mettre à profit, au mieux, leur participation accrue au fonctionnement de la GIE. Suivant l'exemple des régimes des Droits de l'Homme, il conviendra de réfléchir aux moyens, techniques autant que politiques, à déployer pour que les réseaux de la société civile deviennent, sous certaines conditions, des éléments clés de la mise en œuvre et du suivi des accords multilatéraux sur l'environnement (AME).

Ainsi, contrairement à la perspective qui voit les acteurs non étatiques comme des acteurs externes gardiens de l'intérêt collectif, ou celle qui à l'inverse s'inquiète systématiquement de leur prises de responsabilités nouvelles (qui se feraient au détriment de l'État), notre approche tente de concevoir ces acteurs comme des Parties prenantes à part entière des régimes environnementaux. En cela, elles devront participer à la définition de l'intérêt collectif, ainsi qu'au développement et à la mise en œuvre des politiques et programmes, en lien étroit avec les autres acteurs du système de la GIE³³. Selon notre approche, la relation entre États et organisations internationales gouvernementales d'un côté, et acteurs de la société civile, de l'autre, sont essentiellement complémentaires sinon symbiotiques. L'idée centrale est d'aborder ces nouveaux acteurs, non pas comme les détenteurs d'un contre pouvoir, mais comme les partenaires d'une gouvernance décentralisée. Dans cette optique, la problématique de la participation d'acteurs nouveaux revient à s'interroger sur la nature et les conditions d'une construction commune d'un système de gouvernance

³¹ Najam et al. (2004)

³² Axelrod et Cohen (1999)

³³ Le Prestre (2005)

apte à renforcer les conditions liées à l'efficacité d'un régime. Cela implique de réfléchir sur les conditions qui permettent au système de gouvernance de développer et de gérer ces réseaux et à ces derniers de contribuer à renforcer l'adaptation et la mise en œuvre des régimes³⁴.

Cette évolution n'est pas sans risques. C'est précisément en direction de leur prévention et anticipation que le processus de réforme de la GIE doit se tourner. En effet, les ONG ont démontré leur capacité à bloquer certains progrès ou promouvoir des actions contraires à la réalisation des régimes³⁵. En outre, en raison des lourdes asymétries en terme de moyens techniques, politiques et économiques entre ONG du Nord et du Sud, ces dernières peuvent aisément devenir les moyens privilégiés d'expression des intérêts des premiers au détriment des seconds. Finalement, la question bien réelle de la légitimité de ces acteurs est toujours latente. Comme le souligne Bäckstrand³⁶, il conviendra sans doute de repenser les notions de légitimité et responsabilité. En effet, si le succès du développement durable invite ces nouveaux acteurs à répondre aux limites connues par le multilatéralisme classique et la diplomatie intergouvernementale traditionnelle, des questions importantes sont alors soulevées : Comment encadrer l'émergence des normes privées ? Comment accroître la responsabilité et la transparence des réseaux ? En quels termes faut-il repenser la légitimité des relations innovantes établies entre États et ONG ?

Rétroactions des échelles d'action

Harrison³⁷ a démontré de manière convaincante l'intérêt heuristique qu'il y aurait à appliquer la théorie des systèmes adaptatifs complexes (SAC) au champ des relations internationales. L'auteur en vient en particulier à questionner, au nom des relations multiscalaires bidirectionnelles qui s'établissent entre les représentants étatiques et les acteurs non-étatiques (ONG ou multinationales), l'État comme unité fixée des relations internationales. Selon cette approche, l'État apparaît comme le résultat émergent des interactions établis entre échelons de niveaux inférieurs. En retour, cette structuration émergente influence par une boucle de rétroaction les acteurs de niveaux inférieurs. Cette dynamique, tout à fait caractéristique des

³⁴ *ibid*

³⁵ Berlin et Berlin (2002)

³⁶ Bäckstrand (2006)

³⁷ Harrison (2006)

interactions multiscalaires animant les SAC³⁸, invitent à se pencher d'un peu plus près sur les risques que présentent le renforcement asymétrique des multiples liens mis en place entre l'échelle locale et globale. Plusieurs dangers peuvent en effet être distingués.

D'abord, le renforcement du lien global-local peut se faire au détriment de ce dernier. Les perspectives globales et locales diffèrent³⁹ : les communautés ont des façons de conceptualiser et d'analyser le risque qui diffèrent de celle de la communauté internationale. Parfois, les préoccupations politiques globales peuvent évacuer, en les traduisant, les discours ou préférences locales. Les acteurs locaux souffrant fréquemment d'un manque d'organisation, leurs point de vue sera instrumentalisé, sans pour autant qu'ils en reçoivent les dividendes politiques escomptés.

Un autre danger tient à l'affaiblissement de l'État. En effet, les principales courroies de transmission entre le global et le local restent, à l'heure actuelle, les ONG, ce qui affaiblit davantage l'État dont les ressources pour les activités de mise en œuvre locales stagnent (ou diminuent en cas de réorientation de l'aide vers les ONG) et dont l'autorité est supplantée par ces mêmes acteurs qui bénéficient d'un financement direct. Le renforcement du lien global-local qui procède, en partie, de la faiblesse de l'État (même si ce dernier encourage de tels liens) accroît cette faiblesse, créant ainsi un cercle vicieux.

Comme l'illustrent ces dynamiques, la réforme pour une GIE multiscalaire doit nécessairement porter sur les trois niveaux et les trois relations entre ces niveaux. Il s'agit de renforcer les trois niveaux et leurs liens, et non pas un seul des trois liens, ni même deux, au détriment du troisième. Cette ambition amène plusieurs pistes de réflexion. La première concerne l'art et la manière de renforcer le lien global-local sans pour autant délégitimer ni affaiblir le niveau national, ou encourager les blocages, voire le risque de perception de néo-colonialisme. Un deuxième défi est de s'assurer que le renforcement du lien global-local ne se fasse pas aux dépens de ce dernier. L'apport du global au local, dans ce cas, dépend de la nature du réseau, de la distribution des ressources dans le réseau, des choix de stratégies (contournement ou non), de la sélection des priorités, donc de la structure de pouvoir au sein du réseau⁴⁰.

³⁸ Parott (2002)

³⁹ Potvin et al. (2002)

⁴⁰ Moog et Rodrigues (2004)

Formes d'organisation/institution réticulées

Contrairement à l'idée selon laquelle les secrétariats des conventions seraient des acteurs mineurs ou de second plan des relations internationales, de nombreuses études ont récemment souligné le véritable pouvoir et potentiel dont elles jouissent au sein du système de la gouvernance internationale⁴¹. Nous appuyant sur ces recherches récentes, nous défendons l'idée que les formes de gouvernances décentralisées et réticulées mises en place autour des AME offre des marges de manoeuvre stratégique pour répondre au déficit de la complexité de l'écopolitique internationale.

Pour ce faire, il conviendra de s'intéresser à ce que Le Prestre⁴² a décrit dans le cas particulier de la Convention sur la diversité biologique (CDB) comme le système de gouvernance de la Convention (SGC). En effet, comme nous l'avons souligné plus haut, les problématiques liées à la protection de l'environnement ont fréquemment connu une migration en direction des secrétariats, qui rappelons-le sont les institutions créées pour assurer les tâches administratives au nom des Parties d'un AME. En cela, le secrétariat représente la pièce centrale, mais non unique, de chaque SGC. Malgré une convention qui, comme nous l'avons vu précédemment, illustre parfaitement la complexité institutionnelle grandissante liée à l'émergence du développement durable et l'avènement de la GIDD, son secrétariat reste malgré tout une « administration de mission », portée par un réseau, dont le champ d'action est par nature limité. Deux aspects méritent ainsi d'être soulignés. D'abord, les MEA sont les produits de réseaux et apparaissent ainsi comme des institutions particulièrement bien armées pour soutenir et promouvoir ces formes d'action spécifiques. Ensuite, nous noterons que les CGS peuvent être aisément abordés comme pivot de la construction de nouvelles perspectives et connaissances à propos des problèmes environnementaux qu'ils ont en charge. Ils peuvent ainsi conduire à l'enrichissement des valeurs/institutions existantes, au partage de nouvelles valeurs/institutions qui réuniront les acteurs autour d'un problème précis.

Conclusion

La réforme de la GIE, sans être au point mort, semble s'avancer dans une impasse. Divers facteurs expliquent sans aucun doute cette situation et son histoire.

⁴¹ Bauer (2006) ; Mathiason (2007)

⁴² Le Prestre (2002)

Pour en rendre compte, nous avons choisi de montrer que la genèse, le renforcement et l'affirmation de la GIDD ont conduit le processus de réforme de la GIE à traverser une véritable « crise de la complexité » qu'il peine à surmonter. En effet, plutôt que reconnaître la complexité inhérente au développement de l'écopolitique internationale contemporaine, les voies dessinées pour la réforme l'on réduite à une complication qu'il convient de réduire, au travers d'innovations organisationnelles. La voie que nous avons choisi d'emprunter est toute autre. Faisant le pari de prendre au sérieux la complexité (au sens fort) de l'écopolitique internationale, nous avons tenté de dégager les pistes qu'une réforme complexe de la GIE pourrait explorer. Ce changement de perspective, nous a conduit à imaginer les contours, encore flous, d'un système de GIE décentralisé qui parviendrait à tirer profit, en y répondant, au caractère multi échelle des dynamiques à l'œuvre, au développement croissant des réseaux hybrides d'acteurs et à l'enchevêtrement des questions d'institutions et de légitimité.

Bibliographie

- Aubertin, C. et F.-D. Vivien. 2006. Le développement durable : décrypter les enjeux politiques. In C. Aubertin et F.-D. Vivien, *Le développement durable, enjeux politiques, économiques et sociaux*. Paris, La documentation Française, pp. 11-14.
- Axelrod R. and M. D. Cohen. 1999. *Harnessing Complexity. Organizational Implications of a Scientific Frontier*. New York, Free Press.
- Bäckstrand, K. 2006. Multi-Stakeholder Partnerships for Sustainable Development: rethinking Legitimacy, Accountability and Effectiveness. *European Environment*. 16 : 290–306.
- Bauer, S. 2006. Does Bureaucracy Really Matter ? The Authority of Intergovernmental Treaty Secretariats in Global Environmental Politics. *Global Environmental Politics* 6 (1) : 23-49.
- Berlin, B. et E. A. Berlin. 2002. *NGOs and the Process of Prior Informed Consent in Bioprospecting Research : The Maya ICB Project in Chiapas, Mexico*. Communication au séminaire « Les ONG dans le champ de la biodiversité ». Programme Environnement, Vie et Société, CNRS, Paris, 27-28 mai.
- Betsill, M. M. et H. Bulkeley. 2006. Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change. *Global Governance* 12 : 141-159.
- Bulkeley, H. 2005. Reconfiguring Environmental Governance: Towards a Politics of Scales and Networks. *Political Geography* 24 (8): 875–902.
- Castri, F. di. 2002. Le développement durable, entre théorie et pratique, entre rêve et réalité. *Liaison Énergie-Francophonie* (55-56-57) : 38-45.
- Chartier D. et Ollitrault S. 2006. ONG et développement durable : les liaisons dangereuses, In C. Aubertin et F.-D. Vivien (Ed.), *Le développement durable : décrypter les enjeux politiques*, Paris, La Documentation française, pp. 93-114.
- Chambers, W. B. 2005. From environmental to sustainable development governance : thirty years of coordination within United Nations; In W. B. Chambers and J. Green (Eds), *Reforming International Environmental Governance. From Institutional Limits to Innovative Reforms*. Tokyo, New York, Paris, United Nations University Press, pp.13-38.

- Dodds, F. 2000. Reforming the International Institutions, In F. Dodds (Ed), *Earth Summit 2002: A New Deal*, Earthscan Publications, London, pp. 290–314.
- Fukuda-Parr, S. 2004. Millennium Development Goals : why they matter. *Global Governance* 10 : 395–402.
- Haas, P. 2004. Addressing the Global Governance Deficit. *Global Environmental Politics* 4(4) :1-15
- Haas, P. et N. (Eds). 2004. *Dynamics of Multilateral Environmental Governance*. Tokyo: United Nations University Press.
- Harrison, N. E. 2006. Thinking About the World We Make. In N. E. Harrison (Ed.) *Complexity in World Politics. Concepts and Methods of a New Paradigm*. New York, State University of New York Press, pp. 1-24.
- Jollivet M. (Ed.). 2001. *Le développement durable, de l'utopie au concept. De nouveaux chantiers pour la recherche*, Paris, Elsevier/Natures Sciences et Sociétés.
- Kirton, J. 2005. Generating Effective Global Environmental Governance: The North's Need for a WEO. In F. Biermann and S. Bauer (Eds), *A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?*, Aldershot (UK): Ashgate.
- Lemos M. C. et A. Agrawal. 2006. Environmental governance. *Annual Review of Environmental Resources* 31 : 297-325.
- Le Moigne, J.-L. 1977. *La théorie du système général. Théorie de la modélisation*. Paris, PUF.
- Le Prestre, P. 2001. *Releasing the Potential of Emerging Trends: For a Decentralized International Environmental Governance System*. Notes prepared for Environment Canada's Expert Workshop on International Environmental Governance. Vancouver, August 14.
- Le Prestre, P. 2002a. Quelle gouvernance pour l'environnement et le développement durable ?. *Liaison Énergie-Francophonie* n°55-56-57 : 134-140.
- Le Prestre, P. 2002b. The Operation of the CBD Convention Governance System, In P. Le Prestre (Ed), *Governing Global Biodiversity: The Evolution and Implementation of the Convention on Biological Diversity*, Ashgate, Aldershot, pp. 91-114.

- Le Prestre, P. 2003. Le Sommet de Johannesburg. Quel avenir pour l'écopolitique internationale ? *Revue Études internationales*, volume XXXIV, n°2, juin 2003 : 263-279.
- Le Prestre, P. 2005. Les ONG et l'efficacité du système de gouvernance de la Convention sur la diversité biologique. In C. Aubertin (éd.), *Représenter la nature ? ONG et biodiversité* IRD Editions, Paris, p. 145-177.
- Martin, J.-Y. (Ed). 2002. *Développement durable ? Doctrines, pratiques, évaluations*, Paris, IRD.
- Mathiason, J. 2007. *Invisible Governance. International Secretariats in Global Politics*. Kumarian, Bloomfield.
- Moog R. et M. Guadalupe, *Global Environmentalism and Local Politics. Transnational Advocacy Networks in Brazil, Ecuador, and India*, Albany, SUNY Press, 2004.
- Morin, E. 1990. *Introduction à la pensée complexe*, Paris, ESF.
- Najam, A., I. Christopoulou et W. R. Moomaw. 2004. The Emergent « System » of Global Environmental Governance. *Global Environmental Politics* 4 (4) : 23-35.
- Najam, A. 2005. Developing Countries and Global Environmental Governance: From Contestation to Participation to Engagement. *International Environmental Agreements* 5 : 303-321.
- Parrott, L. 2002. Complexity and the Limits of Ecological Engineering. *American Society of Agricultural Engineers* 45 (5).
- Potvin, C., J.-P. Revéret, G. Patenaude, et J. Hutton. 2002. *The Role of Indigenous Peoples in Conservation Actions: A Case Study of Cultural Differences and Conservation Priorities*. In P. Le Prestre (Ed), *Governing Global Biodiversity*, Aldershot, Ashgate, pp. 159-176.
- Stacey, R. D., D. Griffin et P. Shaw. 2000. *Complexity and Management. Fad or radical challenge to systems thinking ?* London & New York, Routledge.
- Traoré, A. E. 2007. La commission du développement durable : dynamique d'adaptation aux défis mondiaux. *Liaison Énergie-Francophonie* 76 : 34-36.
- UICN/PNUÉ/WWF. 1980. *Stratégie mondiale de la croissance La conservation des espèces vivantes au service du développement durable*.
- Young, O. 2008. The Architectures of Global Environmental Governance: Bringing Science to Bear on Policy. *Global Environmental Politics* 8(1): 14-32.
- Zwirn H. P. 2006. *Les systèmes complexes. Mathématiques et biologie*. Paris, Odile Jacob.