



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



Ministère de l'Écologie
et du Développement Durable

Vers une gouvernance internationale de l'environnement

HELENE FRANCES – CHRISTINE GROS

ECONOMIE – EVALUATION – ENVIRONNEMENT

Résumé : Les formes de gouvernance nationale et internationales sont étroitement liées à l'évolution de trois facteurs : les sciences et les techniques, l'économie et un besoin sécuritaire. Les formes de gouvernance se modifient jusqu'à atteindre un état stable reposant sur une unité politique de base : le citoyen dans un pays et l'Etat sur la scène internationale. La forme de gouvernance nationale est stable, mais l'internationale est encore en évolution.

La gouvernance internationale telle qu'elle a été dessinée par le système des Nations unies et ses organisations spécialisées est le reflet d'un équilibre géopolitique et économique au sortir de la seconde guerre mondiale. Or les contextes économique, technique et sécuritaire ont évolué fortement et fait basculer la scène dans une nouvelle ère : la mondialisation. Par ailleurs, les pouvoirs de domination des pays évoluent. L'effondrement du bloc soviétique avait laissé une place hégémonique aux Etats-Unis –bien que partagée sur le plan économique- qui les ont poussés à user d'une menace isolationniste pour dominer le système. Or de nouveaux grands à la taille et au pouvoir contractuel significatifs émergent (Inde, Chine, Brésil). Les interactions issues de la mondialisation et le pouvoir de ces pays pourraient favoriser les modes de gouvernance proprement multilatéraux.

L'environnement international est régulé plutôt que gouverné par des accords multilatéraux ad hoc créés à chaque identification d'un nouvel enjeu. Or il est de plus en plus difficile d'aborder les problèmes environnementaux de cette manière car ils ont des implications économiques très importantes à la fois en termes de coûts et de structuration des économies. Ils commencent également à être identifiés comme de véritables enjeux de sécurité. Les tensions de la scène internationale se retrouvent dans le domaine de la régulation environnementale : de nouveaux acteurs (ONG, multinationales, scientifiques) doivent être associés à la gouvernance au moins de manière consultative.

L'organisation de la gouvernance internationale est arrivée à un seuil critique où elle a besoin de se reconstruire. La gouvernance de l'environnement n'est pas seule en jeu, il s'agit bien du système multilatéral dans son ensemble. Il est nécessaire d'évoluer vers une plus grande intégration des enjeux environnementaux par la création d'une ONU, mais cela ne suffira pas. Une étape supplémentaire consisterait à réguler les liens des différentes organisations spécialisées de manière à redéfinir leurs missions à l'aune des enjeux actuels et de s'assurer d'une reconnaissance mutuelle des productions normatives, ainsi que d'une cohérence dans l'élaboration de politiques. Outre l'intérêt de rationalisation, ces liens devraient permettre de croiser les intérêts des différents pays : un pays pourrait accepter de renoncer à certains intérêts en échange de la progression d'autres qui sont plus importants pour lui.

Contacts : Hélène Frances (01.42.19.19.27)

L'histoire du XX^{ème} siècle peut être lue comme une époque où le modèle basé sur des Etats indépendants a montré des limites. Les interactions sur la scène internationale sont devenues telles que la nécessité de coordonner des décisions souveraines des Etats en vue d'atteindre un bien-être collectif supérieur s'est fait jour. L'examen des déterminants de la gouvernance dans les différentes situations où elle s'exerce permet de mesurer comment l'environnement est un enjeu institutionnel international naturel. Cette analyse cherche ensuite à qualifier des leviers politiques d'action sur lesquels jouer afin de promouvoir la création d'une ONU.

I. LE BESOIN DE GOUVERNANCE

1. La gouvernance nationale : l'Etat-nation

La gouvernance est un mode d'organisation sociale qui se forme, se déforme, se structure et évolue dans le temps. Le système de gouvernance dans lequel s'inscrivent les Etats occidentaux est relativement stable depuis quelques siècles. Il s'est construit sous les pressions respectives des besoins de sécurité, d'aspirations politiques à plus de liberté, de développement économique et du développement des techniques. L'évolution de ces déterminants dans le temps a suscité des réorganisations de structures de gouvernance jusqu'à aboutir à l'Etat moderne. Il est intéressant de souligner que l'identification de l'unité politique de base, le citoyen, s'est faite au cours du temps, au gré de l'évolution des rapports de force. Cette unité politique est dépendante de l'unité collective, l'Etat, à qui elle délègue un certain pouvoir décisionnaire. En contrepartie, le tout collectif représenté par les Etats occidentaux modernes n'a pu se stabiliser que lorsque l'unité politique, le citoyen, a été reconnue.

2. La gouvernance internationale : l'ONU

La gouvernance internationale d'aujourd'hui s'est construite de manière remarquablement semblable à la gouvernance nationale. L'Etat nation est une structure de gouvernance relativement stable ; cette stabilité s'évaluant au fait que les



mêmes forces qui ont conduit à son émergence ne l'ont pas fait évoluer mais ont fait émerger une nouvelle forme de gouvernance : la gouvernance internationale. C'est l'évolution des contextes économiques, sécuritaires et techniques qui ont abouti au mode de gouvernance national occidental et à la reconnaissance d'une unité politique de base, le citoyen. Or les mêmes forces et tensions techniques, économiques et sécuritaires, au cours des XIX^{ème} et XX^{ème} siècle, n'ont pas modifié ces formes de gouvernance. Elles en ont créé une nouvelle en faisant émerger une nouvelle unité politique : l'Etat qui s'exprime sur la scène internationale. L'Etat devient alors le représentant de ses citoyens dans l'organisation de cette gouvernance.

Les besoins de gouvernance internationale, c'est-à-dire d'abandon partiel de souveraineté, sont fortement liés à des situations de corrections d'externalités négatives croisées, pour la régulation d'un bien public. Le besoin sécuritaire a été à l'origine de la première véritable expérience de gouvernance internationale par la création de la SDN. Il n'a pourtant pas été suffisant pour édifier une véritable structure de gouvernance. La SDN a péché par manque d'identification claire des unités politiques de base : les unités ne correspondaient pas à l'ampleur des questions posées dans la mesure où tous les Etats n'étaient pas représentés. Par ailleurs, aucune dimension économique n'y était véritablement représentée. La SDN a identifié ses faiblesses et avait tenté d'y apporter des réponses qui n'ont pas abouti. L'échec relatif de la SDN, loin de condamner la gouvernance internationale, a rendu plus éclatante sa nécessité et a donné des pistes pour les surmonter. C'est ainsi que l'ONU a, dès l'origine, affiché sa vocation universelle par la connaissance de l'unité politique « Etat » et qu'elle s'est saisie d'enjeux économiques.

3. Besoin de gouvernance de l'environnement

Sous la pression d'alertes sanitaires et de risques technologiques, des régulations de l'environnement sont apparues à la fois aux niveaux nationaux et international. Ces régulations ont souvent été conçues comme des régulations techniques de gestion de problèmes identifiés avec des acteurs économiques concernés. Or de plus en plus, un nouvel acteur s'invite lors de la négociation, que ce soit sur la scène nationale ou internationale : l'organisation non gouvernementale.

Elle récuse le modèle de gouvernance dominant qui lie l'Etat au citoyen et réclame un droit de participation direct. Elle souligne qu'au-delà des

intérêts civiques, sécuritaires ou de régulation technique des citoyens, l'environnement est à considérer comme élément support de gouvernance et pas seulement technique à réguler. Elle dénonce l'acteur manquant dont les intérêts ne sont pas pris en compte et dont elle voudrait se faire le porte parole. L'ONG assoit la légitimité de ses revendications sur l'expertise dont elle dispose. L'environnement a ceci de particulier que ses dysfonctionnements ne sont pas toujours compréhensibles de manière directe (décalés dans le temps ou dans l'espace) et que la compréhension des phénomènes passe par un médiateur : le scientifique. Or les incertitudes et les controverses scientifiques laissent la place à des médiateurs sociaux : « *les experts* ».

Ces revendications prennent plus d'ampleur sur la scène internationale. En effet, l'environnement est souvent un bien public pur. Or les externalités liées à l'environnement sont encore mal connues et mal évaluées. A défaut d'évaluation solide, les gains à l'action sont souvent considérés comme nuls. Or en l'absence d'une identification claire des avantages de l'amélioration (sanitaires et de la qualité de vie) alors que les inconvénients économiques sont clairement identifiés, l'action en faveur de l'environnement a du mal à être soutenue.

La gouvernance de l'environnement est embryonnaire, et il s'agit d'ailleurs aujourd'hui davantage de régulations que de gouvernance. Les expériences de construction de gouvernance nationale et internationale nous conduisent à mettre en avant deux facteurs explicatifs de ce constat : l'absence d'intégration véritable et suffisante dans les enjeux économiques et l'absence d'identification d'une unité politique de base satisfaisante.

II. EVOLUTION DES DETERMINANTS DE LA GOUVERNANCE

1. Contexte économique

Le fonctionnement de l'économie internationale s'est fortement modifié. Les échanges commerciaux, financiers, se sont multipliés sur la scène internationale. L'internationalisation se définit comme une situation où, dans l'économie mondiale, il existe des entreprises multinationales qui ont leur base dans un pays donné, un style de gestion « national » et emploient un personnel essentiellement issu du pays auquel elles appartiennent. Elles sont minoritaires dans l'économie globale et la somme de leurs poids agrégés (en termes de chiffre d'affaires, de bénéfices, de pouvoirs d'influence sur la gouvernance) ne fait pas d'elles les



acteurs dominants de la sphère économique. On est passés dans un monde où la multinationale a pris une place beaucoup plus significative. C'est pourquoi on peut aujourd'hui parler de mondialisation.

La Mondialisation est une situation où l'économie mondiale dépasse les économies et les agents nationaux, elle a pour caractéristique principale de se déployer dans un marché qui échappe à la gouvernance nationale. Les entreprises sont indépendantes de toute base nationale, elles parcourent le globe à la recherche de moyens de production les moins coûteux et les plus efficaces. Dans ce cas de figure, les gouvernements voient leur pouvoir amoindri. A titre d'exemple, une loi nationale, un type de fiscalité, qui déplairaient à une entreprise pourraient être facilement contournés par une délocalisation. On peut alors parler de « concurrence réglementaire » entre Etats.

Le contexte économique international s'est caractérisé ces deux dernières décennies par la diffusion toujours plus rapide d'un modèle de régulation qui n'avait plus de contre position pour le freiner. Le libéralisme est un modèle qui s'est construit de manière maîtrisée au sein des gouvernances nationales. L'internationalisation croissante des échanges et l'interpénétration des économies ont conduit à suivre cette voie en maîtrisant les risques : création de la Banque mondiale, du FMI, de l'OIT. Le retrait du contre modèle soviétique a conduit à une accélération des forces économiques avec une maîtrise de plus en plus lointaine et une autonomisation des institutions de régulation économique. Cet emballement a fait apparaître de nouveaux acteurs sur la scène internationale : les entreprises multinationales qui ne sont plus porteuses de l'intérêt d'un collectif de citoyens nationaux mais ont leur intérêt propre, et les ONG alter-mondialistes qui, en réponse au pouvoir des multinationales, se veulent un contre pouvoir représentatif des intérêts de collectifs citoyens internationaux. Les premières souhaitent le moins de gouvernance possible pour atteindre le plus d'efficacité économique alors que les secondes réclament la création de nouvelles formes de gouvernance où les citoyens retrouveraient une représentation. Le point commun de ces nouveaux acteurs est de ne plus reconnaître les Etats comme les seuls interlocuteurs représentatifs de leurs intérêts sur la scène internationale.

Dans le même temps, les Etats et certaines entreprises prennent conscience de la tension entre mondialisation et des besoins de régulation. En effet,

cet emballement de l'économie internationale a des externalités qu'il faut maîtriser. Or le pouvoir des Etats est affaibli au sein des organisations internationales.

2. Contexte sécuritaire

Le contexte sécuritaire international a également évolué. Le risque ne provient plus seulement d'un Etat souverain avec lequel un différent est clairement identifié et qui peut être abordé de manière diplomatique. Le risque terroriste internationalise en quelque sorte le besoin de police et de coopération anti-terroriste. De la même manière, des conflits purement intérieurs mobilisent la communauté internationale à tel point qu'on parle de « droit d'ingérence » pour des raisons humanitaires. Le schéma basé sur une coordination des Etats pour des mouvements extérieurs ne tient plus. La diplomatie du Conseil de sécurité ne permet pas de répondre à ce problème.

3. Equilibre géopolitique : effet de domination

Malgré l'idéal onusien d'une gouvernance collégiale où chaque pays dispose d'une voix et d'un poids égal dans la régulation internationale, les rapports internationaux sont encore largement marqué par des effets de domination. La notion de puissance, notamment politique, est sous-tendue par la place occupée dans les domaines sécuritaires et économiques. Elle dépend de la taille relative d'un pays, de sa force contractuelle et de la nature stratégique de ses activités. Autrement dit, la domination d'un pays dépend de son degré d'indépendance à l'égard des autres.

Les effet de domination peuvent varier selon les domaines : ainsi les Etats-Unis ont aujourd'hui une hégémonie militaire incontestée, mais les rapports économiques dépendent davantage d'une triade hégémonique Etats-Unis / Europe / Japon. De nouveaux pays (Brésil, Inde, Chine) commencent à avoir un poids politico-économique important et revendiquent une nouvelle place au sein des organisations internationales. Leur coalition a réussi à changer les rapports de force à l'OMC. Leur taille et force contractuelle vont sans doute les amener à jouer un rôle essentiel sur la scène internationale.

III. L'ENVIRONNEMENT ET LA GOUVERNANCE INTERNATIONALE

1. Exercice de la gouvernance internationale

Les différentes institutions qui constituent la gouvernance internationale ont été créées à des moments différents, pour répondre à des besoins variés, et la plupart du temps de manière autonome.



C'est pourquoi il est difficile de retrouver une véritable cohérence dans l'organisation de ce qui forme pourtant un système. Au-delà de l'efficacité de l'articulation des différentes composantes du système de gouvernance internationale, force est de constater que toutes n'ont pas le même poids, ni les mêmes modalités de prise de décision. Seule l'Assemblée générale assure une égale représentation de tous les pays. Les déséquilibres de pouvoirs entre pays, sont le reflet de la géopolitique au sortir de la seconde guerre mondiale. Or le monde a changé : non seulement il s'est mondialisé, mais de nouveaux pays s'affirment sur la scène internationale et commencent à y avoir un pouvoir stratégique : la Chine, l'Inde et le Brésil. L'incapacité de la structure de gouvernance actuelle à véritablement réguler des flux internationaux qui lui échappent (commerce, monnaie, investissement, services), à assurer la sécurité, ainsi qu'à refléter les rapports de domination actuels provoque des remises en questions de sa légitimité.

Au-delà d'un questionnement sur la structure elle-même, ce sont des visions de la gouvernance internationale qui s'affrontent : des institutions auxquelles les Etats abandonnent une part de souveraineté en vue de la construction d'un collectif bénéfique à tous ou un lieu de coordination d'Etats totalement souverains. Ces attitudes reflètent la perception qu'un pays a de son pouvoir sur la scène internationale : seule une menace crédible de se retirer du jeu international permet à un pays de ne pas consentir d'abandon de souveraineté. Or la multiplication des pôles de pouvoir avec l'émergence de nouveaux acteurs signifiants sur la scène internationale devrait tempérer les tentations isolationnistes. Cela est-il suffisant pour créer une dynamique collective avec abandons partiels de souveraineté ?

2. Gouvernance de l'environnement : vers l'organisation des Nations unies pour l'environnement

Le programme des nations unies pour l'environnement (PNUE) est un instrument intéressant mais qui n'a pas été conçu pour assurer une quelconque gouvernance de l'environnement. Il s'agit davantage d'un centre ressources que d'un régulateur. C'est pourquoi des instruments de gouvernance de l'environnement se sont développés de manière indépendante : les accords multilatéraux de l'environnement assurent de manière thématique, la réponse collective à un problème environnemental (i.e. Convention climat, protocole de Montréal sur la couche d'ozone, convention biodiversité,...). Or nous

sommes confrontés aujourd'hui à un changement de paradigme auquel les formes de gouvernance devront nécessairement s'adapter : l'environnement est en passe d'être construit comme enjeu sécuritaire. Sa qualification comme une des six menaces pour la paix et la sécurité dans le rapport rendu au Secrétaire général des Nations unies atteste son importance politique grandissante.

Des enjeux d'environnement planétaire comme le dérèglement du climat ou les pertes de biodiversité massive non seulement ont des implications sur les cycles bio-géochimiques qui peuvent soulever des craintes sécuritaires, mais ont également des implications en profondeur sur les économies mondiales et le contrôle des technologies. Il devient de plus en plus difficile d'aborder les sujets de gouvernance internationale de manière indépendante : les règles du commerce ont des implications sur l'environnement et inversement. Ceci est vrai également de l'aide au développement. Cette interdépendance des relations va rendre nécessaire une évolution des formes de régulation.

Des acteurs non étatiques sont essentiels à la gouvernance des questions d'environnement : les ONG, les multinationales, les scientifiques, les autres organisations internationales. L'apparition de nouveaux acteurs ne remet pas en cause la légitimité des Etats à parler au nom de leur pays. Cependant, de nouvelles formes de régulation doivent être pensées. La formation de collèges consultatifs (ONG, multinationales, scientifiques) liés à une assemblée d'Etats, et ayant le pouvoir d'interpeller l'Assemblée est une voie prometteuse.

IV. CONCLUSION

La gouvernance internationale est arrivée à un seuil critique où elle a besoin de se reconstruire. La gouvernance de l'environnement n'est pas seule en jeu, il s'agit bien du système multilatéral dans son ensemble. Il est nécessaire d'évoluer vers une plus grande intégration des enjeux environnementaux par la création d'une ONU, mais cela ne suffira pas. Une étape supplémentaire consisterait à réguler les liens des différentes organisations spécialisées de manière à redéfinir leurs missions à l'aune des enjeux actuels et de s'assurer d'une reconnaissance mutuelle des productions normatives, ainsi que d'une cohérence dans l'élaboration de politiques. Outre l'intérêt de rationalisation, ces liens devraient permettre de croiser les intérêts des différents pays : un pays pourrait accepter de renoncer à certains intérêts en échange de la progression d'autres qui lui sont plus



importants. C'est le modèle sur lequel s'est construit l'Union européenne.

