

Collection « Études et synthèses »

Vers une gouvernance internationale de l'environnement



Collection « Études et synthèses » de la Direction des Études Économiques et de l'Évaluation Environnementale (D4E)

Les publications de la D4E sont disponibles à l'adresse suivante : www.ecologie.gouv.fr/-Collection-Etudes-et-syntheses

Titre du document : Vers une gouvernance mondiale de l'environnement
Auteurs : Hélène FRANCES (helene.frances@ecologie.gouv.fr - 01 42 19 19 27)
et Christine CROS
Référence du document : 06 - S03
Date de publication : Décembre 2006
Crédit photos couverture : Roland Bourguet – Ademe 2000 / UN photo by Mark Garten

Ce document n'engage que ses auteurs et non les institutions auxquelles ils appartiennent.
L'objet de cette diffusion est de stimuler le débat et d'appeler des commentaires et des critiques.



SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE	3
1. LE BESOIN DE GOUVERNANCE	5
1.1. Émergence de la gouvernance nationale : l'État-Nation	5
1.2. Émergence de la gouvernance internationale : des accords techniques à l'ONU	14
1.3. Émergence du besoin de gouvernance de l'environnement	24
2. EVOLUTION DES DETERMINANTS DE LA GOUVERNANCE	32
2.1. Contexte économique : tension entre règles de droit nationales et mondialisation	32
2.2. Contexte sécuritaire : terrorisme et instabilité-États faillis	40
2.3. Équilibre géopolitique : effet de domination	41
3. LA GOUVERNANCE INTERNATIONALE ET L'ENVIRONNEMENT	47
3.1. Exercice de la gouvernance internationale	47
3.2. Gouvernance de l'environnement : vers l'organisation des Nations Unies pour l'environnement (ONUE)	51
CONCLUSION GENERALE	62
BIBLIOGRAPHIE	64
ANNEXE	69

RÉSUMÉ

Les formes de gouvernance nationale et internationale 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 auquel est lié une unité politique de base : le citoyen dans un pays et l'État 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 à l'issue 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'hégémonie des États-Unis a parfois eu une composante de menace isolationniste. Au contraire, les nouveaux grands à la taille et au pouvoir contractuel significatifs émergent (Inde, Chine, Brésil) voient leur croissance intimement liée à la mondialisation. Les interactions issues de la mondialisation et du 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 de l'appréhension des enjeux environnementaux par la création d'une ONUE, 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 en terme 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.

INTRODUCTION GENERALE

En 2002, le Président de la République Française Jacques Chirac, a souhaité la création d'une organisation mondiale de l'environnement. Depuis, la diplomatie française a travaillé à son adoption sur la scène internationale, idée qui prend aujourd'hui corps dans une proposition d'organisation des Nations Unies sur l'environnement (ONUE). Au-delà de l'engagement diplomatique, la création d'une ONUE peut être interprétée en termes économiques. Il s'agit de la création d'une organisation internationale spécialisée sur la scène internationale, à côté d'autres agences spécialisées. L'analyse proactive ou constructive d'une telle agence ne peut être abordée que par l'identification de l'objectif que l'on veut lui donner, avant de le mettre en contexte.

L'histoire du XX^e siècle peut être lue comme une époque où le modèle donné par des États indépendants a montré des limites. Les interactions sur la scène internationale sont devenues telles que la nécessité de coordonner des décisions souveraines¹ en vue d'atteindre un bien-être collectif supérieur pour tous s'est fait jour. La paix a été le premier domaine d'action reconnu comme objectif collectivement désirable à l'échelle de la planète. Une organisation internationale a été mise en place pour assurer la préservation de cet objectif : l'organisation des Nations Unies (l'ONU). Cette première étape de collaboration a conduit à la création d'agences internationales spécialisées ou d'organisations mondiales, dans diverses missions reconnues d'intérêt général international : le fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale, l'organisation mondiale de la santé (OMS), l'organisation mondiale du commerce (OMC). Cette multiplication d'agences spécialisées peut être comprise comme le reflet de la structuration des modalités d'action sur la scène internationale : il s'agit d'identifier les domaines où les interactions d'intérêts sont telles qu'ils puissent être considérés comme des espaces de collaboration internationale, et de se donner des modalités d'organisation de cette collaboration.

Une nouvelle politique se développe à partir de l'identification de besoins, dont la satisfaction est essentielle pour une certaine catégorie de la population. Les individus revendiquent alors la mise en place d'une action politique qui satisferait leurs intérêts. Une politique ne se positionne pas en rupture, elle s'inscrit dans la trajectoire institutionnelle du pays en répondant au problème par divers groupes d'intérêts. Mais une organisation est plus qu'une politique.

La première partie de ce document de travail identifie les déterminants de l'émergence de besoins de gouvernance. Pour cela, diverses situations de gouvernance ont été interrogées : nationale et la construction de l'Etat, internationale et la construction de la communauté internationale, et enfin des formes de gouvernance de l'environnement existantes.

La deuxième partie se penche plus précisément sur ces déterminants en analysant leur évolution. Cette analyse nous permet de qualifier les dynamiques favorables ou défavorables à l'initiative de l'ONUE.

¹ La décision souveraine est au gouvernement ce que la décision individuelle est à l'individu.

La troisième partie décrit des situations de gouvernance, notamment d'institutions spécialisées existantes et en tire des enseignements pour l'ONU.

L'objectif est de mobiliser tous les déterminants identifiés dans les différentes situations de gouvernance pour évaluer la mesure dans laquelle le champ de 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.

1. LE BESOIN DE GOUVERNANCE

1.1. Émergence de la gouvernance nationale : L'État-Nation

Les organismes internationaux sont le résultat d'un accord formel conclu entre les gouvernements des États nations. À titre d'exemple, la charte de l'ONU² commence par ces mots : « *Nous, peuples des Nations Unies (...) avons décidé d'associer nos efforts (...) En conséquence, nos gouvernements respectifs, par l'intermédiaire de leurs représentants (...) munis des pleins pouvoirs en bonne et due forme (...) établissent (...) une organisation internationale qui prendra le nom de Nations Unies* ». Malgré l'évocation des peuples, il n'est pas question de représentation directe des citoyens dans l'ONU, mais d'une décision prise par des gouvernements nationaux.

Le rapport de décembre 2004 du panel réuni à la demande du Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, sur la réforme des Nations Unies³ rappelle d'ailleurs à plusieurs reprises la place qui revient aux États nations : ils sont toujours « *en première ligne face aux menaces (...) anciennes et nouvelles (qui pèsent sur le monde actuel)* ».

Il est nécessaire de partir de la compréhension de ce qu'est l'État nation car ses caractéristiques et certains des idéaux qui le sous-tendent ont déterminé la notion même d'organisation internationale.

Les sociétés humaines ont connu diverses formes d'organisation sociale fondées sur des structures variées de pouvoir politique : tyrannie au sens antique du terme, société coutumière à base tribale, féodalités européennes ou japonaises etc. Les États nations⁴ sont apparus au terme d'un long processus et localisés géographiquement en Europe. Deux conceptions de la nation se distinguent :

- l'une donne toute son importance à la révolution française de 1789. Dans cette optique, la nation est un sujet collectif défini par l'égalité (Finkelkraut 1987), en opposition aux systèmes héréditaires d'inégalités (privilèges nobiliaires et absolutisme royal) ;
- l'autre, plus centrée sur l'appartenance à une collectivité nationale, fait remonter bien plus loin les prémisses de cette idée, qui culmine à la révolution, mais dont les origines remontent au XV^{ème} siècle.

² Texte complet disponible sur le site www.un.org/french

³ www.un.org/secureworld/report.pdf

⁴ Ce développement s'inspire directement de Valaskakis 2001, Braud 2004

Le premier modèle a été exporté sur tous les continents, et c'est le système constitué par les Etats qui a défini l'ordre international, basé sur la souveraineté des Etats. Sur les raisons qui peuvent expliquer le développement conquérant de ces sociétés, et donc la domination du « modèle européen/occidental » dans le monde actuel, on se référera utilement à Diamond (1997)⁵.

Dans la mesure où l'Etat nation a succédé aux royaumes et féodalités européennes, nous allons examiner le processus qui a permis de passer progressivement d'un système à l'autre afin d'identifier les causes qui poussent une organisation de la gouvernance à évoluer vers une autre forme. Cet examen devrait nous permettre de dégager des arguments utiles à la négociation sur l'ONU, en identifiant des éléments qui devraient être forces d'évolution du système de gouvernance de l'environnement.

1.1.1. Développement de l'économie et du commerce

Le féodalisme

Avant l'émergence de l'Etat, l'organisation dominante en Europe est le féodalisme : « ordre guerrier dont les membres sont liés les uns aux autres et vis-à-vis du souverain par un 'hommage' personnel, le serment vassalique ; système économique qui associe paysannerie et domaine foncier, fournissant ainsi des moyens de subsistance privés aux guerriers ; influence déterminante sur le plan local de cette noblesse guerrière qui s'autonomise par rapport aux pouvoirs politiques supérieurs grâce à la prédominance des instruments personnels de domination sur les instruments institutionnels » (Braud, 2004). La corvée due au Seigneur est l'une des manifestations de cette sujétion.

Il s'agit d'un système économique où la division du travail est institutionnalisée dans un intérêt réciproque : les uns génèrent les biens de subsistance, tandis que les autres assurent la sécurité. Cette division du travail repose sur une inégalité politique fondamentale : dans le système féodal « la seigneurie (...) c'est la puissance en propriété (...) le seigneur (...) traite les personnes comme des biens (...) le dominium est l'asservissement, l'appropriation par le maître d'un corps humain comme sa chose »⁶.

Pendant la période féodale, l'idée d'Etat était limitée : les grands seigneurs avaient des parents dans d'autres pays, des homologues dont les intérêts étaient proches des leurs, et ces liens consanguins ou des choix d'alliances perçues comme avantageuses, primaient sur un sentiment d'identité nationale encore embryonnaire. Il était donc possible à de grands féodaux, résidant dans des territoires distincts, de nouer des alliances, de mener des hostilités limitées, et de conclure des traités entérinant des

⁵Diamond propose un éclairage intéressant sur la question: « Pourquoi a-t-on assisté à une domination venue d'Europe, et non pas des empires Mayas, Chinois, ou du continent Africain où il semble que l'humanité ait pris naissance etc ? ». La réponse de Diamond repose sur des facteurs objectifs naturels variés, qui ont conditionné les débuts de l'humanité. Ces facteurs comprennent notamment la nature et le nombre des espèces sauvages présentes dans les différentes zones de peuplement humain, l'apparition des sociétés sédentaires pratiquant l'agriculture et dégageant un surplus au delà du minimum vital, la densité des populations sur les territoires, la naissance des systèmes hiérarchisés, organisés où la technologie se développe, les axes dominant la répartition de l'étendue des continents etc....

⁶ Kriegel (2002).

transferts de parcelles de territoires d'un pays à l'autre, sans entraîner une guerre à proprement parler.

L'Etat apportera une nouvelle définition, non patrimoniale, de la puissance : celle-ci n'appartient ni aux seigneurs, ni aux souverains, ni à l'Etat, elle est l'Etat. Il s'agit de la souveraineté de l'Etat.

L'évolution de l'économie pendant le Moyen-Age se déroule sur une longue période où s'inscrivent la révolution agricole (Bairoch 1997) et les prémises de l'industrialisation. Des forêts sont défrichées, les techniques s'améliorent (utilisation des animaux de trait), les transports se développent, des ponts sont construits. L'utilisation des moulins (à eau, à vent) se répand. Ces derniers alimentent en énergie les premiers hauts fourneaux (qui se généralisent au XII^{ème} siècle). Dans le même temps on assiste aux créations d'universités. Entre l'établissement de celle de Bologne en 988 et de celle de Prague en 1348, vingt cinq universités sont créées.

Tous ces progrès dans le domaine des connaissances, de leur diffusion, de l'accumulation de surplus de richesses sont à l'origine de la « révolution commerciale ». Et c'est cette dernière qui permettra l'essor des villes, lieux d'échange et de constitution du système bancaire et monétaire. On assiste donc à un développement des échanges, autrement dit des interactions entre unités économiques.

Le règne des villes⁷

La puissance patrimoniale féodale a d'abord été battue en brèche par un phénomène éclaté : la montée en puissance des villes. Avant les XV^{ème} et XVI^{ème} siècles, les auteurs qui évoquaient l'organisation politique des peuples (Platon, Cicéron, St Augustin etc.) parlaient de *Polis* (la ville), *res publica* (la chose publique), *corona regni* (la couronne du royaume) etc. Le terme « stato », qui désignait les cités Etats italiennes a peu à peu pris le dessus et désigné villes et territoires dotés de souveraineté. Ce sont ces Etats qui ont donné naissance à la forme moderne du terme.

Le mouvement des villes allant vers une plus grande indépendance vis-à-vis des seigneurs féodaux a joué un rôle important dans les changements qui marquent une longue période allant du XII^{ème} au XV^{ème} siècle. Dans cette lente maturation, plusieurs facteurs ont rempli une fonction essentielle, dont le développement économique, conséquence notamment de la croissance démographique et du développement des échanges.

En matière de démographie le tableau ci-dessous illustre le passage de taux de croissance très faibles jusqu'aux XVI^{ème} siècle, à des taux d'abord près de trois fois (1500), puis 6 fois, plus importants (1750) (Bairoch 1997).

⁷ Tout ce développement s'inspire de Pinol et al (2003)

EVOLUTION DE LA POPULATION MONDIALE		
Année	Population mondiale* (millions d'individus)	Taux annuel d'accroissement en %
Vers an 0	240-330	0,04
An 1000	240-350	0,03
1500	440-540	0,10
1750	730-810	0,18
1900	1 650	0,48
1995	5 720	1,83

* NB. Les fourchettes sont indicatives jusqu'à 1900

Les échanges se sont d'abord développés au niveau local, puis se sont étendus à l'échelle des pays, et enfin sur la scène internationale, autour de quelques grandes villes comme Venise, Anvers, Gênes puis Amsterdam.

Le système bancaire, vital pour le commerce international, s'est développé malgré l'interdiction religieuse de percevoir un intérêt : dès le quinzième siècle des prêts « gratuits » se sont assortis de « primes de risque » qui permettaient le développement de ce secteur des services, et de grandes familles comme les Médicis ont pu accéder au pouvoir politique en s'adossant au développement de leurs affaires.⁸

Les villes étaient aussi des centres de production (broyage du grain, traitement de la laine etc..) et le corporatisme a joué un rôle très important dans leur essor : les commerçants, artisans et autres acteurs de la vie économique s'organisant peu à peu en « guildes » professionnelles.

La Réforme et sa diffusion (Bairoch 1997) sont intimement liées à cette autonomisation de la souveraineté. En effet, les catholiques reconnaissent au pape comme chef de l'Eglise, représentant de Dieu sur terre, un pouvoir supérieur à celui des détenteurs du pouvoir politique temporel. Il pouvait prétendre passer outre aux injonctions des puissants, rois ou dirigeants des structures fédératives, notamment en excommuniant des individus en cas de grave désaccord. Le protestantisme et sa reconnaissance politique représentent un moment d'avancée de l'esprit critique, qui s'épanouira, hors du monde religieux, au moment des « Lumières ».

La réforme est aussi considérée comme l'un des facteurs de progrès du domaine économique : selon Weber (1905) les protestants auraient un comportement favorable au commerce, à l'accumulation du capital et aux activités bancaires (ils n'auraient pas les réticences des catholiques envers les prêts avec intérêt).

⁸ Sur ce sujet voir Strathern 2003

1.1.2. Besoin de sécurité

Le développement économique des villes s'est accompagné d'une option politique : la recherche de la paix, aspiration forte dans un contexte difficile, désordonné, marqué par les escarmouches de plus ou moins grande ampleur entre seigneurs féodaux. Le premier glissement en terme de justification d'organisation sociale apparaît : les complémentarités des actions laissent place à des accords en vue de supprimer un « mal » commun, la guerre.

Enfin des changements politiques majeurs se sont esquissés à cette période : du XII^{ème} et XV^{ème} siècle, dans une très grande variété de situations, la notion de représentation des citoyens est devenue de plus en plus importante. Des échevins, des consuls etc. ont peu à peu été investis d'un certain pouvoir que leur reconnaissent les citoyens des villes. C'est également au cours de cette période que sont apparus et se sont progressivement confortés des systèmes fiscaux, notamment de fiscalité directe, dont le but était de remplir des fonctions d'intérêt général dans différents domaines : ravitaillement et défense, « nettoyage de rues et sentes, curage des fontaines » édification de marchés, de halles, police, parfois financement d'écoles, participation à l'entretien des malades dans les hôpitaux et secours au plus démunis, ce qui constituait une laïcisation d'activités traditionnellement menées par le clergé⁹. Déjà les compagnons et ouvriers étaient plutôt favorables à une fiscalité directe et progressive, tandis que la « bourgeoisie » de l'époque préférait des taxes indirectes, non proportionnelles (Elias 1969).

Notons qu'en Chine, dans un tout autre contexte, une transformation des prélèvements avait été décidée par un empereur. La réforme agraire qu'il avait initiée (vers 350-348 avant notre ère) avait rendu les paysans propriétaires de leurs terres et, cessant d'être tenus d'exécuter des corvées pour le seigneur féodal local, ils avaient alors été astreints à une taxe, proportionnelle à la superficie de leurs champs. L'empereur souhaitait ainsi assurer la stabilité de l'Etat (Granet 1929).

En Europe, la représentativité est donc peu à peu apparue comme un système impliquant pour l'individu un renoncement, notamment à travers la fiscalité, qui entame le revenu des individus, et la reconnaissance du droit, qui bride leurs libertés, en échange de la protection de sa personne et de ses intérêts en tant que citoyen de la ville. L'échange économique évoqué au sujet du féodalisme perdure, mais prend une forme politiquement moins inégalitaire. Cette délégation de pouvoir a été favorisée par le fait que les villes étaient de petite taille et le contrôle individuel plus facile à exercer.

La montée en puissance d'un pouvoir plus centralisé (monarchie, fédérations etc.)

Vers 1500 un mouvement important s'accroît : les Etats monarchiques européens intègrent peu à peu les villes dans leur construction politique. Les Etats absolutistes qui se constituent alors sont le résultat d'un regroupement des forces féodales qui vont affirmer

leur pouvoir après la dissolution du servage (Perry Anderson, 1976). La montée en puissance de la bourgeoisie dans les villes a contribué à cette « modernisation » qui vise à assurer la domination des nobles sur les masses rurales. La solution « rétrograde » aurait été un écrasement de la paysannerie par la noblesse et son enchaînement aux domaines seigneuriaux, comme ce fut le cas dans les pays de l'Est de l'Europe. La bourgeoisie a notamment participé à l'exhumation du droit romain pour lequel la propriété est absolue et inconditionnelle, et qui inclut une tradition d'équité et de critères rationnels de preuve, tous éléments essentiels à la préfiguration de ce qui deviendra le capitalisme. La montée de cette construction politique culmine en France avec la monarchie absolue. Celle-ci se fonde sur la continuité de dynasties royales (Valois, Bourbons), l'intégration du système féodal où le roi devient le suzerain suprême, la religion qui légitime le roi « de droit divin

Dans le même temps, en réaction au désordre féodal qui s'était peu à peu généralisé, à la guerre civile plus ou moins larvée qui régnait trop largement, les souverains (par exemple en France) ou les gouvernements de notables, ainsi que des structures fédératives (par exemple dans les provinces unies des Pays-Bas, par des pactes entre villes et cantons) se sont renforcés par à coups.

Le « droit divin » s'imprime jusque dans les éléments de tolérance de l'époque. On notera par exemple que l'Edit de Nantes, loin de reconnaître la liberté religieuse, est une autorisation temporaire donnée par le roi Henri IV de pratiquer la religion protestante, et que dans le texte de l'Edit il est clairement indiqué que le roi est considéré comme élu par Dieu et prédestiné à régner. La monarchie, en imposant son pouvoir absolu, ne permet plus d'identifier les bases de l'acceptation d'un renoncement à une part de libre arbitre. Ce renoncement est imposé par le monarque et le dogme dominant.

Le traité de Westphalie 1648

Le traité de Westphalie, en 1648, a joué un rôle fondamental dans le processus de constitution des Etats nations. Le traité met fin à la guerre de trente ans (1618-1648) qui dévastait l'Europe. En 1555 la paix d'Augsbourg avait rendu officielle l'obligation pour les sujets d'adopter la religion de leur prince. Les conflits religieux étaient donc allés en s'exaspérant. Chaque religion (catholiques, luthériens, calvinistes) tentant de convertir tant les princes que les sujets, en violation du texte de 1555 qui institutionnalisait ainsi des causes de conflits. Les biens de l'Eglise catholique étaient le plus souvent sécularisés par les princes protestants et un enjeu économique important pesait donc aussi.

Le caractère catastrophique de la guerre de 30 ans (perte du tiers de la population des pays parties prenantes au conflit) explique en partie que l'on ait fini par reconnaître la nécessité de règles pour échapper aux conflits incessants. Ces règles sont inscrites dans le traité. Il consacre un ordre international européen fondé sur l'équilibre des Etats et entérine la souveraineté nouvelle de 300 princes allemands (au détriment du Saint empire germanique). La souveraineté s'exerce sur un territoire physique, et dans le cas du traité de Westphalie ce territoire est défini dans le texte de l'accord pour chaque Etat. Chacun

⁹ Le Goff 1980

bénéficie du respect absolu des autres Etats pour l'exercice de sa souveraineté dans les limites de son territoire. C'est le principe que l'on appellera plus tard la « non ingérence ».

D'une certaine façon, le système Westphalien « légitime » la guerre. Comme il n'y a pas de droit supranational, les conflits que les Etats n'arrivent pas à conclure par les négociations diplomatiques périodiques débouchent sur un conflit armé global entre pays. La décision est lourde de conséquences. La guerre devient donc plus rare que ne l'étaient les escarmouches féodales. Et la décision de faire la guerre ou pas revient à l'autorité souveraine et à nul autre : c'est le monopole de la violence légitime.

Par ailleurs, en ce qui concerne la conduite de la guerre proprement dite, l'innovation Westphalienne est de tenter de la « civiliser » : les adversaires cherchent à minimiser les pertes humaines, il y a des règles, comme pour un duel entre gentilshommes. Par exemple, une armée encerclée par une force supérieure doit s'avouer vaincue sans même se battre, et non tenter de gagner malgré tout, en faisant fi des pertes humaines énormes que le combat inégal risque d'entraîner.

Le traité de Westphalie marque surtout le tournant à partir duquel on peut considérer que les guerres de religion prennent fin en Europe (Thompson 2002 « Toleration and the art of international governance »). En effet, le traité accorde aux Etats la possibilité de définir leur religion (exclusive ou dominante, ou adoption d'un régime de tolérance plus ou moins grand), et prévoit explicitement que les autres Etats ne doivent plus tenter d'intervenir dans ces affaires internes de caractère religieux (notamment en s'abstenant d'encourager ou d'aider les sectes ou religions qui s'estimeraient lésées par les choix opérés).

Du point de vue des libertés individuelles le traité marque une vraie rupture avec le système féodal où le vassal restait assujéti au seigneur : les personnes obtiennent la liberté d'émigrer, de façon à s'installer dans un pays qui autorise la pratique de leur religion. Ce genre de départ s'apparente à une expulsion. Il n'en reste pas moins que l'individu s'affirme en tant qu'unité décisionnelle.

Le système Westphalien repose essentiellement sur la primauté de la souveraineté de chaque Etat, reconnue par tous les autres. Cette souveraineté remplace les liens multiples et concurrents du système féodal. C'est un pouvoir juridique absolu auquel, au sein de la nation, aucune puissance n'est supérieure. Il appartient soit au monarque soit par délégation, aux représentants du peuple, ou à une assemblée d'un autre type. Comme l'écrivait déjà, Machiavel, près d'un siècle avant la conclusion du traité (« Le Prince » 1513) : « *Tous les Etats, toutes les Seigneuries .. qui eurent et ont commandement sur les hommes, furent et sont ou Républiques ou Principautés* ». Dans le domaine symbolique la rupture est forte. L'allégeance féodale, et parfois le régime monarchique européen, étaient fortement liés à la croyance religieuse. Or peu à peu l'Etat souverain saisit l'ultime prédominance : « *les sujets ou citoyens ne doivent jamais allégeance à une autorité qui lui soit supérieure* »¹⁰. L'Etat devient l'unité de gouvernance de base et le citoyen l'unité de référence même si son pouvoir politique est encore limité.

¹⁰ Braud 2004

La naissance de la souveraineté de l'Etat nation s'est accompagnée d'un activisme grandissant sur le plan économique. Pour Colbert, ministre de Louis XIV, les « compagnies de commerce » doivent agir « *comme des armées pour servir l'intérêt du roi* ». Il a encouragé le développement de l'industrie manufacturière¹¹, important des machines, débauchant des experts étrangers, organisant la production. On lui doit les « Ateliers d'Etat », et aussi un secteur plus librement administré, mais qui n'en bénéficiait pas moins d'aides telles que des subventions pour leur création, l'octroi de monopoles de fabrication et de vente, des exemptions fiscales etc. En contrepartie, des normes et des contraintes de fabrication leur étaient imposées, tandis que les corporations professionnelles étaient encouragées. Les coalitions de salariés étaient interdites, et les salaires ont évolué d'un paiement à la tâche réalisée à la rémunération à la journée, ou en fonction du temps passé.

Colbert fut aussi à l'origine de politiques de grands travaux (routes, ports, arsenaux etc.) et d'une marine puissante. Dans le domaine des arts et des sciences il fut également actif, participant à la création notamment de l'Académie des sciences et de l'Observatoire de Paris. Cet interventionnisme rencontra un succès important. Ce n'est qu'au début du XVIII^{ème} siècle que la bourgeoisie marchande reprit les manufactures et dirigea les affaires. Mais dès le XVI^{ème} siècle le développement du commerce et des techniques financières amènent la naissance d'une classe de marchands, « *terme qui à l'époque englobe les manufacturiers, armateurs, banquiers* »¹².

1.1.3 Développement de la science, émancipation politique

Le bouleversement qui a secoué le monde religieux chrétien, la Réforme, a commencé avec la dissémination des thèses de Luther qui dénonçait les pratiques corrompues de la religion catholique de l'époque -notamment par le biais de la vente des indulgences. Cette dissémination a été rendue possible en partie grâce à l'une des inventions les plus importantes de l'époque : l'imprimerie. Gutenberg a mis au point le procédé d'impression à caractère mobile métallique. En 1455 l'imprimeur a édité son premier livre : la Bible. Le procédé a permis une diffusion des idées à une échelle jamais atteinte auparavant. En ce qui concerne Luther, une centaine de ses textes ont connu huit cents éditions, en plusieurs langues de son vivant.

Le développement des échanges internationaux est allé de pair avec la croissance démographique et le développement de certaines techniques, agricoles et préindustrielles. Les transports ont joué en ce domaine un rôle stratégique, notamment dans le domaine de la navigation, qui a permis la conquête des Amériques par des Européens. Ce développement connaît une accélération très importante au moment d'un fort développement scientifique qui amènera l'industrialisation des économies et qui s'est inscrit dans le contexte de ce que l'on appelle « Les Lumières ».

De grandes avancées sont déjà constatées au moment de la Renaissance et elles sous tendent les progrès à venir. Ceux-ci portent sur un vaste ensemble, allant du

¹¹ Le développement qui suit s'inspire largement de Wolff, 1995

¹² Boncoeur Thouément 1994

domaine des mathématiques, à l'astronomie, en passant par les arts et les premières applications industrielles. Ce qui caractérise alors le progrès, c'est l'idée que le monde doit être compris à travers les sciences, et non plus à travers le dogme, la superstition, des lois divines révélées. *« On opposa les lois de la nature à l'immense superstition de l'époque, ainsi qu'à toutes les représentations de formidables puissances étranges que l'on ne pouvait vaincre, pensait-on, que par la magie. »*¹³

Le développement des sciences a longtemps été entravé par des interdits religieux. L'interdiction de la dissection des cadavres, par exemple, a suscité des pratiques d'abord clandestines avant que cette technique ne joue un grand rôle dans les progrès de la médecine. Des scientifiques se sont affrontés aux pouvoirs des dogmes pour trouver la liberté de poursuivre leurs recherches et leurs expériences, les philosophes ont réfléchi aux modalités d'organisation de la société, et au droit qui les sous-tend. Les progrès scientifiques se sont répandus parmi les élites, puis auprès d'un plus vaste public, sous la forme d'ensembles de « lois », objectives, détachées de considérations religieuses, et dotées d'une grande « efficacité » : nombreux étaient ceux qui pouvaient constater combien ces progrès permettaient un développement éclatant des techniques.

Au delà de la compréhension de la nature, le droit et la moralité se sont aussi affranchis plus nettement du dogme : ils sont désormais *« fondés sur le terrain présent de la volonté de l'homme alors qu'autrefois ce n'était écrit que comme commandement de Dieu, imposé du dehors dans l'Ancien et le Nouveau Testament, ou ne se trouvait que sous forme de droit particulier dans de vieux parchemins comme privilèges »*¹⁴.

Dans le domaine politique, ce règne de la raison rend insupportable la domination, coloniale et monarchique à certains peuples, et des révolutions traduisent dans les faits leurs aspirations, d'abord en Amérique puis en France. Les règles de la politique, de la morale et du droit ont été examinées en adoptant une démarche du même type : fondées sur la raison. Réfutant par exemple le « droit divin », les penseurs ont entrepris de déterminer notamment quelle était la « meilleure », la plus rationnelle, des formes de gouvernement. Était-ce la monarchie ? La tyrannie ? Le gouvernement par les aristocrates ? La démocratie¹⁵ ?

Avec le temps, cet examen critique a joué un rôle prépondérant dans les évolutions et les révolutions qui ont marqué le XVIII^e siècle. Ces dernières ont conforté la personne humaine comme unité décisionnaire des formes de gouvernances qui s'appliquent à elle. L'importance de cette étape a été souligné par Hegel qui écrivait en 1848 : *« l'homme est parvenu à reconnaître que la pensée doit régir la réalité spirituelle. C'était donc là un superbe lever de soleil. Tous les êtres pensants ont célébré cette époque. Une émotion sublime a régné en ce temps-là, l'enthousiasme de l'esprit a fait frissonner le monde .. »*¹⁶.

¹³ Hegel 1848, édition 1963

¹⁴ Ibid

¹⁵ Rappelons que la Renaissance s'est accompagnée d'une redécouverte des modèles antiques qui comprenaient la démocratie athénienne

¹⁶ Hegel 1848, édition 1963

1.1.4. Conclusion

La gouvernance n'est pas l'articulation d'un certain nombre de règles transcendantes. C'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 établie, reconnaissance qui culminera à la révolution française.

1.2. Émergence de la gouvernance internationale : des accords techniques à l'ONU

Au XVII^{es} et XVIII^{es} siècles, le développement des relations internationales a entraîné l'émergence d'un droit international, mais pas supranational. Le principe de « non-ingérence » dans les politiques intérieures des nations souveraines a été entériné. Toutefois, ce principe doit se concevoir dans le cadre d'une tension permanente. En effet, il est souvent contrarié au niveau des intentions ou des actions. Les acteurs de la révolution française de 1789 se veulent au minimum exemplaires auprès de peuples « dominés » dans les systèmes autres que républicains, et souhaitent « exporter » leur modèle de gouvernance. De nombreux pays pratiquent l'espionnage de façon systématique hors de leurs territoires et les visées des puissances hégémoniques pèsent sur nombre d'autres Etats.

Le système westphalien a été complété, notamment en 1814-1815 par le Traité de Vienne qui mettait fin aux ambitions conquérantes de Napoléon. Le traité recherchait l'équilibre international en instaurant notamment des rencontres périodiques entre gouvernements des nations pour résoudre les questions en suspens, sans recourir à la guerre. Ces conférences diplomatiques périodiques préfigurent les organisations internationales actuelles.

A cette époque, l'équilibre du système était garanti par l'hégémonie de la Grande-Bretagne, qui se réservait le droit d'intervenir si elle estimait que l'équilibre des puissances entre nations (la « *Balance of power* ») était menacé.

1.2.1. Développement des techniques : la révolution industrielle et les premiers accords techniques

La première révolution industrielle se produit en Grande Bretagne dans la seconde moitié du XVII^{ème} siècle. Une série d'innovations techniques bouleversent les modes de production industrielle : l'introduction des plantes fourragères, l'augmentation du nombre de têtes de bétail et, en conséquence, de l'utilisation de l'engrais, conduisant à une augmentation de la production agricole. Dans le domaine industriel, la fonte au coke remplace la fonte au bois, la filature devient mécanisée, la machine à vapeur se répand. Ce sont des innovations dans la métallurgie, les transports et les communications qui marquent le XIX^{ème} siècle..

Le progrès technique et le développement des échanges sont à l'origine des premiers accords, qualifiés de « techniques »¹⁷. La notion économique d'*externalité* permet d'en comprendre la genèse. Les externalités apparaissent dans des « situations où les décisions de consommation ou de production d'un agent affectent directement la satisfaction ou le profit d'autres agents, sans que le marché évalue et fasse payer ou rétribue l'agent pour cette interaction »¹⁸. Au XIX^{ème} siècle les déplacements ont fortement augmenté en raison de l'intensification des relations internationales, du commerce et des migrations et le choléra est apparu en Europe pour la première fois en 1831. La forte croissance des déplacements favorisait la transmission de maladies infectieuses importées de l'étranger. Celles-ci, par contagion, frappaient aussi des individus qui n'avaient pas voyagé. Les voyageurs ne compensaient sur aucun marché les dépenses qui découlaient d'éventuelles épidémies, que ce soit auprès des individus touchés (non voyageurs) ou auprès de la collectivité nationale qui subissait des pertes humaines et engageait des dépenses dans le cadre de son système de santé pour soigner les malades. L'idée est alors venue d' « organiser la protection de l'Europe contre quelques maladies qui existaient en Asie, à l'état endémique »¹⁹. Des systèmes de quarantaine ont tout d'abord été mis en place, des « Conseils » de la santé ont eu pour mission d'inspecter les bateaux allant d'Asie en Occident. Dans un premier temps ce sont les puissances occidentales, cherchant à protéger l'Europe, qui ont imposé ces mesures aux autres dirigeants (i.e. : empires ottomans, Egypte etc).

A cette même époque, une démarche plus scientifique et multilatérale est née : des conférences sanitaires internationales se sont succédé mais, tant que les connaissances scientifiques concernant les maladies transmissibles n'avaient pas progressé, elles n'ont débouché sur rien de concret. Les progrès de la médecine et de l'étude de ces maladies ont permis à la conférence sanitaire internationale de Venise, en 1892, d'adopter le premier règlement international fondé sur des connaissances scientifiques sérieuses pour prévenir l'importation du choléra. Ultérieurement des organisations sanitaires ont été créées, notamment l'Office international d'hygiène publique en 1907.

¹⁷Ce développement s'inspire largement de Jean Luc Mathieu 1997.

¹⁸ Pierre PICARD, « Eléments de microéconomie Tome 1 », ed Montchrestien, Paris 1998

¹⁹ Mathieu 1997

C'est aussi en développant des coopérations sur des activités de réseau visant expressément des améliorations dans le fonctionnement multilatéral de certains systèmes techniques que les Etats ont multiplié les traités et accords techniques pour répondre aux différents besoins en développement des économies et des sociétés, instaurant dans leur sillage des organisations internationales chargées de la gestion et de l'évolution de ces accords (nouveaux membres, progrès techniques et juridiques etc..). Les étapes d'élaboration d'une poste internationale en fournissent un bon exemple.

Jusqu'au Moyen-âge, seuls de grands personnages (papes, rois etc..) disposaient d'un « système postal » privé. Avec la modernisation progressive des Etats, le développement économique et la révolution industrielle, les besoins d'individus plus nombreux et solvables ont provoqué l'apparition de services nationaux, gérés soit par l'Etat (qui en retirait une ressource par le timbre) soit par des entreprises privées (concessionnaires de la puissance publique). Les problèmes posés par les tarifications hétérogènes (différentes dans chaque pays), par le transit dans des territoires autres que celui de la destination finale etc. gênaient exploitants et usagers des systèmes postaux. Au milieu du XIX^{ème} siècle, l'accentuation de la croissance économique et les nouvelles possibilités de transport offertes par les chemins de fer ont renforcé la demande des usagers pour une plus grande rapidité et un moindre coût du trafic postal. Après des accords très partiels, le plus souvent bilatéraux, une convention a été signée en 1850 entre la Prusse et l'Autriche (à laquelle se sont joints peu après les Etats allemands). Elle posait le principe que les règles applicables au trafic international seraient unifiées pour les pays signataires, et l'une des conséquences de la convention a été une baisse des prix du courrier.

Pendant des années d'autres négociations, qui réunissaient les gouvernements des pays constituant l'essentiel du trafic postal international, sont restées infructueuses, notamment parce que certains gouvernements avaient peur de perdre en indépendance en se liant par des accords, tandis que d'autres ne voulaient pas de la baisse des droits de timbre prévue (sans se rendre compte qu'une augmentation des volumes allait largement compenser leur effort initial), pour préserver leurs ressources budgétaires. C'est en 1874 que la situation a été débloquée et que le Congrès de Berne a permis l'adoption d'une Convention. L'union générale des postes fut alors créée et son premier article posait le principe suivant : *« Les pays entre lesquels est conclu le présent traité forment sous la dénomination de 'Union générale des postes' un seul territoire pour l'échange des correspondances »*.

D'une manière générale, ces actions concertées entre Etats se sont développées dès le milieu du XIX^{ème} siècle, et le mouvement s'est accéléré après la guerre de 1870 (Smoult, 1995). Des réseaux de services d'intérêt commun se sont mis en place sous forme d'unions, de bureaux etc.. Par exemple, dans le domaine des communications, l'Union télégraphique internationale (1865) et l'Union internationale pour le transport des marchandises par chemin de fer sont créées.

La protection de la propriété intellectuelle est devenue nécessaire par la conjonction du progrès, des inventions et de l'effervescence cosmopolite. L'Union internationale pour la protection de la propriété industrielle a été créée en 1883. Elle a été

suivie par la création de l'Union pour la protection de la propriété littéraire et artistique en 1884.

La nécessité d'harmoniser les instruments de mesure a amené la création d'un Bureau international des poids et mesures (1875) tandis que le développement des transports a rendu utile la création de l'Union météorologique internationale (1878).

Les « unions administratives » ainsi constituées se sont installées dans la durée et sont devenues peu à peu de véritables organisations, dotées d'organes permanents et d'une bureaucratie dont les membres étaient des fonctionnaires nationaux mis à disposition par les Etats. Ces institutions seront transformées en « institutions spécialisées » après 1945.

Le besoin de coopération internationale peut donc souvent être considéré comme issu du souci de limiter les « externalités négatives », ces événements non souhaitables, n'apparaissant pas sur un marché et qui affectent des agents autres que les responsables des événements en question. Les externalités positives sont très rarement à l'origine des négociations internationales, et quand les Etats se lancent dans des actions de coopération entreprises pour améliorer des systèmes qui les concernent, il s'agit de la recherche d'un intérêt commun inatteignable individuellement, c'est à dire d'un jeu à somme positive. Des négociations ont lieu, les intérêts des parties s'affrontent et, en fin de compte, dans les meilleurs des cas, un accord est conclu et les buts poursuivis sont atteints.

L'évolution des accords techniques nous fournit des enseignements :

- Les connaissances scientifiques solides sont à la base de l'établissement de règlements internationaux, comme celles qui ont rendu possible la conférence de Venise sur le choléra en 1892 ;
- La formulation utilisée par l'Union générale des postes en 1874, selon laquelle les pays parties à l'accord forment un seul territoire pour l'échange des correspondances ouvre la répartition territoriale fixée par le traité de Westphalie. Elle ne remet pas en question les systèmes de gouvernance nationaux mais elle établit la nécessité de reconnaître une autre dimension signifiante : l'union des territoires.

1.2.2 Besoin de sécurité / Reconnaissance d'une unité politique : l'Etat

Les atrocités de la guerre (blessés achevés, cadavres dépouillés) notamment au cours de la bataille de Solferino (Italie, 1859) a suscité une prise de conscience. Des personnalités ont convoqué à Genève le plus grand nombre possible de représentants des Etats dans le but de fonder un Comité international de secours aux blessés. Une conférence diplomatique a adopté, en 1864, la première Convention de Genève. Elle a été signée par seize Etats. L'évolution des conflits a amené la Croix-rouge à réviser le texte et en 1949 plusieurs conventions ont été conclues (blessés et malades des forces armées sur terre et sur mer, prisonniers de guerre, population civile en temps de guerre). Ces accords sont clairement le fruit d'intérêts réciproques : chaque pays souhaite que ses ressortissants soient traités avec un minimum d'humanité.

La Société des nations (SDN)

Au-delà des ambitions d'harmonisation et de réglementation techniques ainsi que de la compassion raisonnable, à l'origine de la conclusion d'accords techniques et de la création de la Croix rouge, le désir de paix garantie par un droit supranational s'est imposé peu à peu.

Depuis leur création, les Etats-Unis d'Amérique s'étaient targués d'être bien loin des nations et des conflits d'Europe et d'Asie. Cela n'empêchait pas les échanges économiques, mais George Washington pouvait affirmer : « *restons en dehors d'alliances permanentes* ». Cette attitude isolationniste a été ébranlée par la première guerre mondiale et son entrée dans le conflit européen en 1917. Etape par étape, face à une opinion encore peu encline à abandonner la position solitaire des pères fondateurs des Etats-Unis, Woodrow Wilson a proposé une doctrine selon laquelle le pays aurait un rôle clé à jouer pour que le monde connaisse la paix et le bonheur. En janvier 1918 il déclarait « *Une association générale des nations devra être formée en vertu de conventions formelles dans le but d'apporter des garanties réciproques d'indépendance politique et d'intégrité territoriale aux petits comme aux grands Etats* ». Cette déclaration mérite deux commentaires. D'une part elle reflète bien la nature des Etats Westphaliens puisqu'elle vise à garantir la souveraineté (indépendance politique) et le territoire. D'autre part, c'est la première fois dans l'histoire que le « *chef d'Etat d'un grand pays prétendait fonder la politique étrangère et la sécurité internationale non plus sur les jeux de puissance et de domination appuyés par des coalitions ad hoc, mais sur le droit et la morale appuyés par l'opinion publique* » (Smouts, 1995).

Au niveau national Wilson a subi un échec. Il n'a pas pu convaincre les politiques du bien fondé de ce projet. Par ailleurs, en 1918 les deux chambres du Congrès ont basculé dans le camp républicain. Wilson en a été d'autant plus affaibli que le processus de ratification des traités internationaux aux Etats-Unis (inscrit dans la constitution américaine) exige une majorité des deux tiers au Sénat. Or cette ratification a été refusée au traité de Versailles (juin 1919), dont l'un des articles créait la Société des nations (SDN). De façon tout à fait paradoxale, la grande puissance qui avait le plus œuvré pour la création de cette nouvelle institution n'en fut donc jamais membre.

Les avancées réalisées par la SDN

La SDN constitue la première structure institutionnelle internationale qui avait pour but de « *définir et représenter l'intérêt commun, garantir la sécurité et prévenir les conflits* »²⁰. Le mécanisme de sécurité collective prévoyait que l'attaque contre un membre de la société des nations était considérée comme une attaque contre tous²¹.

²⁰ Smouts 1995

²¹ Smouts 1995. Cette disposition est encore en vigueur aujourd'hui dans le cadre des Nations Unies et a été rappelée suite aux attaques terroristes du 11 septembre 2001 contre les Etats-Unis. A cette occasion le Conseil de sécurité et l'Assemblée, unanimes, ont adopté sans même passer au vote des résolutions affirmant la solidarité de tous face aux attentats meurtriers commis contre l'un de ses membres. Et le

L'abandon partiel de souveraineté consenti à la SDN par les Etats, qui acceptaient la limitation de leur droit de déclencher des guerres, trouvait sa contre partie dans l'exigence de l'unanimité des votes des Etats représentés dans son Conseil, sorte de directoire mondial chargé essentiellement de prévenir les conflits internationaux et dont les sièges permanents, étaient attribués aux principales puissances alliées pendant la première guerre mondiale²². L'unanimité était aussi exigée à l'Assemblée des Etats membres pour régler toutes les questions de fond. Dans le cas d'examen d'un conflit entre Etats, les parties au conflit ne pouvaient pas voter sur le sujet.

Le principal acquis de l'organisation est d'avoir constitué la première tentative de transfert « à la communauté des Etats agissant de façon collective dans un cadre institutionnel d'une partie du pouvoir des Etats jusque là exercé de façon autonome par chacun de ces Etats »²³, instituant ainsi pour la première fois une instance chargée de faire respecter des règles, un droit, véritablement supranational.

La SDN a été la première organisation internationale à compétence permanente (dotée d'organes permanents) : elle a jeté les bases d'une fonction publique internationale, dont les membres sont dévoués à l'organisation qu'ils servent, et non à leurs gouvernements respectifs. C'est à travers ces activités que les « experts » internationaux sont nés. Il convient de noter que, comme souvent, des initiatives privées avaient précédé la SDN dans différents domaines. Des coopérations entre la SDN et ces organisations non gouvernementales (ONG) ont donc été instaurées.

La SDN a cherché à remplacer des rapports de puissance et de domination par l'exercice du droit et de la morale mais n'a pas eu les moyens de ses ambitions

Facteurs contributifs à l'échec de la SDN

La SDN ne fut jamais une organisation véritablement « universelle », en dépit des ambitions de certains de ses partisans, dont le président Wilson. Le contexte historique explique en partie ce caractère parcellaire. La SDN naissait d'un traité de paix qui désignait clairement des vainqueurs (les alliés) et des vaincus, au premier rang desquels l'Allemagne. La responsabilité morale de la guerre était imputée à ce pays, le traité de Versailles contenait des clauses « punitives » (perte de territoires, réparations financières etc.). Par ailleurs le monde de 1919 était celui de la colonisation, et les grands pays²⁴ européens qui y siégeaient étaient souvent aussi des empires dotés de dépendances lointaines. On remarquera que la SDN a même refusé de s'engager sur l'idée d'égalité des races, action demandée par le Japon, mais dont les Anglais ne voulaient pas. Les grandes nations ont donc signé un traité qui consacrait leurs hégémonies respectives. Des « petits » pays (Grèce, Pologne, Tchécoslovaquie et Roumanie) n'étaient pas prévus comme membres du « club » de la SDN, et n'y furent admis qu'après avoir émis de vigoureuses protestations.

Secrétaire général de l'ONU soulignait : « *une menace contre une nation est une menace contre toutes les nations* ».

²² Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Japon, Italie

²³ Smouts 1995

²⁴ Etats-Unis, France, Italie, Japon et le Commonwealth britannique

Plusieurs puissances importantes ne siégèrent que de façon temporaire. L'Allemagne ne fut admise dans la SDN qu'en 1926 et en 1933, Hitler l'en fit sortir. Par ailleurs, après avoir réagi de façon insuffisante à certaines invasions (de la Manchourie par le Japon, de l'Éthiopie par l'Italie), la SDN exclut l'URSS, suite à son agression de la Finlande. Après avoir compté 60 États membres dans les années 20 la SDN n'en rassemblait plus que 44 en 1939, son inefficacité ayant découragé de nombreux pays.

Les grandes puissances, peu satisfaites elles aussi du fonctionnement d'une organisation qui recommandait le cas échéant des sanctions, mais ne pouvait les imposer aux nations coupables d'infractions, prirent leurs distances par rapport à la SDN, même si formellement elles en restaient membres.

La SDN a donc été créée pour répondre à un besoin de coordination des intérêts pour le bien de tous mais n'a pas réussi à résister à des comportements de « passager clandestin », ce qui a dissuadé nombre de ses partisans de la garder comme arbitre d'un jeu dont elle n'était pas capable de faire respecter les règles.

Par ailleurs, la SDN ne parvint pas, comme elle en avait eu l'ambition, à mettre de l'ordre dans la prolifération des accords techniques : les unions techniques conservèrent leur autonomie. Cet échec s'explique par la capacité de résistance dont les organisations sont capables : les responsables en place tiennent à conserver leurs positions, les pays qui ont investi dans les structures et les idéaux qui les sous-tendent, ou qui en accueillent les sièges les souhaitent pérennes etc.. L'un des exemples les plus frappants de ce type de situation est décrit dans Deveaud et Lemennecier (1997). Il s'agit de la longue coexistence de trois organisations visant au statut d'organisation mondiale pour la santé.

En 1919 la Croix rouge, constituée en comité international des sociétés des différents États existants, revendique ce rôle. Dans le même temps l'Organisation d'hygiène de la SDN (OHSDN) est créée à Genève. Mais l'Office international d'hygiène publique (OIHP) avait été fondé dès 1907, suite aux conférences internationales comme celle de Venise évoquée ci-dessus, préexistant donc aux deux autres organisations. Le conflit entre les trois entités fut mouvementé, chacune ayant des spécificités, mais agissant en doublon des autres dans de nombreux cas, chacune visant l'élimination des structures rivales ... et ce n'est qu'en 1948 que le jeu a pris fin avec la création de l'Organisation mondiale de la santé²⁵.

Cette expérience souligne, si besoin est, que pour créer un organisme fédérateur unique dans le but de rationaliser les forces mises au service d'un objectif particulier (i.e. l'environnement international), il faut ménager les structures existantes (dans le cas de l'ONUE, le PNUE, les secrétariats des AME). Il faudrait donc bâtir à partir de l'existant et ménager une phase de transition permettant de créer une culture collective.

L'un des facteurs explicatifs de l'échec de la SDN est l'attitude ouvertement dominatrice adoptée par les nations hégémoniques ayant triomphé en 1918, suivi par un relatif désengagement traduisant leur refus de devenir les « gendarmes du monde ». De plus, l'organisation a fait preuve d'incohérences face aux manquements à ses règles

²⁵ On trouvera dans Deveaud et Lemennecier 1997 le détail des conflits entre les organisations antérieures à l'OMS et leur modalités de dépérissement.

commis par différents pays. Enfin la faiblesse des textes fondateurs ont bridé la SDN : elle ne pouvait que recommander des sanctions économiques ou militaires contre les nations responsables du déclenchement des guerres.

Enfin, même si le philosophe Kant avait, dès 1795, dans son « *Projet de paix perpétuelle* » (1795) valorisé le développement économique, par le biais des échanges, comme un facteur positif pour la paix, la SDN n'avait aucun pouvoir économique. Kant avait écrit notamment : « *De même que la nature sépare sagement les peuples, que la volonté de chaque Etat... aimerait réunir entre eux par la ruse ou la force, de même elle unit d'un autre côté, au moyen de l'intérêt personnel réciproque, des peuples, que le concept du droit cosmopolitique n'aurait pas prémuni contre la violence et la guerre. C'est l'esprit de commerce qui est incompatible avec la guerre, et qui s'empare tôt ou tard de chaque peuple* ». Le philosophe projette ainsi dans les échanges internationaux un des éléments qui a permis la structuration de l'Etat : le commerce comme facteur de paix au niveau mondial, jeu à somme positive où tous les participants sont en principe gagnants.

La SDN a participé à la création de l'assistance technique en jouant un rôle concret, très utile, dans les domaines de la santé, de la finance, des réformes monétaires dans de nombreux pays. Pendant la Seconde Guerre Mondiale, alors que la SDN était réduite à sa plus simple expression, que son Secrétaire général avait démissionné, qu'elle était impuissante dans le domaine politique, elle a poursuivi des recherches et fait des publications dans les domaines de l'économie et de la finance. Des fonctionnaires de la SDN ont aussi joué un rôle de conseil et d'experts économiques auprès de nombreux pays. Le Comité économique et financier de la SDN s'est réuni à plusieurs reprises et a étudié les aides économiques qui seraient nécessaires une fois la paix revenue. D'autres comités ont travaillé sur des questions relatives à : la suppression des obstacles tarifaires au commerce, à l'investissement international, la santé, le trafic de drogue, l'aide aux réfugiés, la coopération en matière de propriété intellectuelle etc... La SDN avait identifié le besoin d'investir le terrain économique et essayé d'y répondre autant que possible mais n'en avait pas la légitimité.

Toutes les ambitions, toutes les avancées conceptuelles et concrètes accompagnant la création et les débuts de la SDN, furent contrariées par la faiblesse de l'organisation (notamment par son caractère peu fédérateur et son souci de sélectionner les membres pouvant y adhérer, cf supra), et la SDN fut incapable d'empêcher la Seconde Guerre Mondiale. Bon nombre des Etats qui avaient consenti un abandon partiel de souveraineté en échange d'une garantie de paix se sont donc sentis floués par la SDN. Mais cet échec n'a pas condamné les idées qui sous tendaient sa création et, dès 1946, l'ONU lui a succédé.

1.2.3 De la SDN à l'ONU : intégration des préoccupations économiques²⁶

Une première grande époque de libéralisation des échanges s'est située « dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle et au début du XX^{ème} (...) l'internationalisation de l'économie (atteignant) un niveau qu'elle ne retrouvera que dans les années 1980 » (Lepelletier 2003). La libéralisation a porté, au-delà des échanges commerciaux, sur les migrations (grands transferts de population par exemple d'Irlande et de Suède vers le continent américain). De plus, le progrès technologique a soutenu ces évolutions : développement des chemins de fer, des navires à vapeur, des moyens de communication comme le télégraphe et le téléphone. Cette période a pris fin avec le début de la première guerre mondiale. Les Etats se sont repliés sur eux mêmes. Plus tard, la crise de 1929 a contrarié les efforts de retour à la libéralisation des échanges. Pendant les années trente, une vague de politiques protectionnistes a joué un rôle important, contribuant à la montée des antagonismes qui ont conduit à la Seconde Guerre Mondiale. De la crise de 1929 au début de cette guerre, la crise économique mondiale avait poussé les gouvernements à adopter des mesures protectionnistes, les uns après les autres, provoquant la fragmentation de l'économie mondiale et le repli sur soi des nations. On notera toutefois que les grandes puissances industrielles (sauf peut être le Royaume Uni) ont bâti leur secteur industriel dans un contexte de protection douanière.

Après l'attaque japonaise sur Pearl Harbour, les Etats-Unis ont fait adopter par toutes les nations alliées une « Déclaration des Nations Unies » (1^{er} janvier 1942). Par cette déclaration les gouvernements signataires s'engageaient à lutter jusqu'à la victoire sans signer de paix séparée avec un ennemi, quel qu'il soit, et à construire un système de sécurité après la guerre. Tirant les enseignements de la crise de 1929 et du protectionnisme exacerbé entre les deux guerres, les vainqueurs et les principaux pays industrialisés ont conclu les accords de Bretton Woods dès juillet 1944, s'accordant sur les projets de statuts du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, avant même de créer la nouvelle organisation politique mondiale : l'ONU.

Car en dépit de l'échec de la SDN, l'ambition américaine et de ses alliés demeurait : organiser le monde dans le cadre de coopérations intergouvernementales. Mais cette fois ils allaient consciemment tenter d'éviter les erreurs de conception qui avaient condamné la SDN. Un élément positif confortait cette fois les efforts du gouvernement américain : l'opinion publique approuvait son président. Un sondage effectué peu après le sommet de Yalta montrait que 80 % des américains étaient en faveur de la participation de leur pays à une organisation internationale vouée à maintenir la paix dans le monde.

En 1945 cinquante nations se sont rencontrées à San Francisco pour établir la Charte des Nations Unies. Les débats se sont fondés sur la base du projet élaboré par la Chine, l'URSS, le Royaume Uni et les Etats-Unis en août-septembre 1944. La charte a été signée le 26 juin 1945. L'existence officielle de l'ONU a commencé le 24 octobre 1945,

²⁶ Parmi nos sources le site officiel des Nations Unies www.un.org,²⁶ Schlesinger et Smouts 1995

quand la charte fondatrice a été ratifiée par une majorité des participants à la conférence de San Francisco, dont la Chine, la France, l'URSS, le Royaume Uni, les Etats-Unis.

Les débuts des Nations Unies ont été marqués par une domination américaine qui reflétait la force de son hégémonie au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale. Nous reviendrons plus loin sur l'analyse que l'on peut faire de l'hégémonie dans le domaine des relations internationales, ainsi que du rôle essentiel qu'il convient d'attribuer aux rapports de force entre nations.

Le but de l'ONU n'était pas d'établir un gouvernement mondial mais de sceller et de maintenir un pacte de sécurité mondial. En effet, si l'organisation est née à la fin de la Seconde Guerre Mondiale, la rivalité entre Etats-Unis et URSS a, dès les débuts, menacé la paix nouvelle.

Dès sa création le système de gouvernance de l'ONU s'est articulé avec les instances économiques et financières de Breton Woods. Les gouvernements avaient conscience que ces questions économiques et sociales constituaient un domaine de coordination essentiel pour construire une nouvelle cohésion, dans un monde qui se relevait à peine des désastres de la guerre. Par ailleurs, l'ONU a opté sans ambiguïté pour le rassemblement du plus grand nombre de pays possibles (y compris les dictatures et régimes totalitaires), incluant de plus en plus de nations au fur et à mesure que le processus de décolonisation se développait. Au sein de l'Assemblée générale, qui rassemble tous les membres de l'ONU, le principe d'égalité a été adopté, se déclinant en un principe : « un pays = une voix »²⁷, ce qui donne une légitimité politique très forte à l'organisation. Les évolutions historiques et la vocation universelle de l'ONU font que le nombre des Etats membres est passé de 51 en 1945 à 191 aujourd'hui.

Les « hégémonies » présidant à sa création sont toujours reflétées dans la composition du Conseil de sécurité. Or c'est lui qui est en première ligne dès qu'il s'agit de paix et de sécurité. Le Conseil comprend quinze membres : cinq permanents (Chine, France, Fédération de Russie, Royaume-Uni et Etats-Unis) et 10 membres élus pour deux ans par l'Assemblée de l'ONU. La charte impose aux pays membres d'appliquer les décisions prises par ce Conseil. Force est de constater que l'ONU est devenue un forum où, malgré des difficultés, les Etats parviennent à se parler et où des coalitions permettent de faire avancer, souvent laborieusement, de grandes questions d'intérêt commun de l'humanité. A l'actif de l'ONU on doit aussi rappeler qu'elle a contribué à la conclusion d'un grand nombre de guerres civiles par des paix négociées, notamment au cours des 15 dernières années. Comme l'indique le président de l'« *International crisis group* »²⁸ : outre la fin des guerres coloniales et de la guerre froide, la raison la plus importante de la diminution du nombre de conflits armés et du nombre de victimes au niveau mondial « c'est l'intense activité diplomatique déployée dans la recherche de la paix », tout particulièrement dans le cadre de l'ONU.²⁹

²⁷ Une majorité des deux tiers est nécessaire pour le vote de questions importantes comme : le budget de l'ONU, l'admission d'un nouveau membre, questions de paix et sécurité.

²⁸ ONG dont l'objectif est la prévention et la résolution des conflits. Site : www.crisis-group.org

²⁹ « Deux dangers : la prolifération nucléaire et le terrorisme » Le Monde daté du 19 octobre 2005

1.2.4 Conclusion

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. Nous avons vu dans la première sous partie que 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, 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 à l'organisation d'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 « État » et qu'elle s'est saisie d'enjeux économiques.

1.3. Émergence du besoin de gouvernance de l'environnement

1.3.1 Évolutions scientifiques et techniques : un nouveau besoin de sécurité

Le premier des ministres de l'environnement en France, M. Poujade (*« Le ministère de l'impossible »* 1975), a attribué l'origine des problèmes d'environnement à la révolution industrielle. Ses effets négatifs se sont vraiment fait sentir, avec un grand décalage dans le temps, dans les années 60-70, époque où, grâce à la science, on découvrait aussi *« la précarité de la terre (..) pellicule de vie qu'on appelle la biosphère »*).

Avec l'essor scientifique de la Renaissance, le développement des techniques dans le contexte de la révolution industrielle, puis de nouvelles révolutions scientifiques,

tout favorisait la prévalence d'un rationalisme triomphant³⁰. La croyance dominante a longtemps été que la science, vecteur essentiel du progrès humain, ne pouvait qu'apporter des bienfaits concrets à l'humanité. Mais de nouvelles découvertes, et en tout premier lieu celle de l'énergie nucléaire et de ses applications militaires dévastatrices, ont jeté le doute dans les esprits. Dès les années cinquante, Albert Einstein et d'autres spécialistes de la physique nucléaire ont pris conscience des risques et se sont interrogés sur le rôle de la science dans le monde contemporain. Cette incertitude s'est peu à peu propagée dans le grand public et le thème d'une incertitude sur la survie de l'humanité s'est profilé nettement vers 1966-1967, il s'est traduit à cette époque par la peur de crises constatées ou menaçantes³¹.

L'environnement n'avait jusque là été pensé qu'à travers la sensibilité à la nature, le thème de sa protection se développant dès les années 1800, quand les premiers naturalistes avaient contribué au développement de leur discipline en voyageant et en participant à la création des premiers parcs naturels protégés. Or des catastrophes écologiques³² à répétition se sont produites dans les années soixante, et elles ont d'autant plus frappé les esprits qu'elles ont bénéficié d'une couverture médiatique importante. On a alors constaté qu'un certain décalage intervenait entre les découvertes dans le domaine des sciences, la prise de conscience d'éventuels dangers et la mise en œuvre de mesures correctrices.

Le rôle de l'automobile dans la formation du « smog » apparu dans certaines grandes villes, comme Los Angeles, a été démontré dès 1952. La pression du lobby automobile a toutefois réussi à retarder les mesures correctrices, et ce n'est que dans les années soixante que les premières normes américaines sur les émissions des véhicules ont été adoptées.

Le premier rapport du Club de Rome, « Halte à la croissance », élaboré au sein du *Massachusetts Institute of technology*, a ébranlé un cercle géographique plus large, incluant notamment l'Europe. Ce rapport a rencontré un large écho, bien au delà de la communauté scientifique ou militante. Les hommes politiques et les milieux économiques ont en particulier été touchés. Il comprenait un modèle combinant les paramètres suivants : ressources naturelle, qualité de la vie, population, pollution, investissements de capitaux. Très pessimiste dans sa tonalité, ce rapport prédisait l'effondrement du système mondial à assez brève échéance.

Dans le même temps, les conférences, congrès internationaux etc.. consacrés à l'environnement, tant sous l'angle de la protection de la nature que sous celui de l'impact des activités humaines sur la planète, se sont multipliés. On en a compté plus de 400 de 1950 à 1970. La plus marquante de ces réunions a été est celle de l'UNESCO sur la biosphère qui a eu lieu en 1968. Elle a marqué la consécration de l'engagement d'une partie de la communauté scientifique mondiale pour la défense de l'environnement.

³⁰ Le développement qui suit s'inspire du discours de M. R-G Schwartzenberg, alors ministre de la recherche, au colloque « Science et société », 1/12/2000.

³¹ Le développement qui suit s'inspire essentiellement du site www.planetecologie.org/ENCYCLOPEDIE/Pionniers

³² Notamment : le naufrage du Torrey Canyon en 1967, la marée noire de Santa Barbara en Californie, la pollution par le mercure à Minimata, au Japon etc..

Dans les années 70 l'écologie a commencé à représenter un véritable choix de société et de civilisation. Les remises en question de la croissance économique à tout prix se sont faites plus pressantes et mieux argumentées.

1.3.2. Émergence d'une nouvelle forme de citoyenneté : démocratie directe, jeux d'influence

Dans la « société d'abondance » qui est née des « trente glorieuses » (les trente années de croissance économique qui ont suivi la fin de la Seconde Guerre Mondiale) une contre culture a émergé. Elle a porté la critique sur les modes de consommation dominants, s'est insurgée contre le gaspillage des ressources, et s'est montrée sensible tant aux thèmes libertaires qu'aux avertissements des scientifiques sur le nucléaire, les pollutions, l'explosion démographique etc..

Le mouvement écologique à ses débuts faisait partie d'un ensemble nouveau, englobant des regroupements d'individus variés. On y trouvait la défense des consommateurs, le mouvement pour la responsabilité scientifique, les mouvements féministes, la défense de la santé publique, les associations pour la maîtrise de la démographie et des courants pacifistes. Ces regroupements le plus souvent inédits se sont accompagnés d'une remise en question de la démocratie purement représentative, celle-ci se voyant opposer la démocratie participative et la valorisation des actions militantes directes. Le mouvement écologiste a participé d'une contre culture qui attaquait de façon virulente l'action des élus, des parlements et des partis politiques, jugée totalement insuffisante, notamment dans le domaine de l'environnement.

Peu à peu les différents thèmes ont trouvé leur autonomie et ont rassemblé leurs militants les plus concernés. Les ONG se sont « spécialisées » sur des thèmes parfois très précis (défense d'une espèce , d'un site..) ou bien plus vastes (droits de l'homme, écologie en général ..).

La naissance des ONG environnementales rappelle la naissance de la Croix Rouge : rassemblement de citoyens sur un sujet qui leur tient particulièrement à cœur, unissant leurs efforts pour sensibiliser les politiques et faire pression sur eux. Ces ONG se différencient nettement des partis politiques traditionnels. En effet, les partis proposent des programmes de gouvernement qui combinent de façon cohérente de nombreuses options politiques, économiques, culturelles et diplomatiques. Les ONG rassemblent sur un thème, ou ensemble de thèmes, des individus qui peuvent, dans d'autres domaines, adhérer à des politiques, des systèmes d'interprétation de la société etc.. très différents, voire opposés.

Par ailleurs, les partis agissent avant tout dans le cadre de l'Etat nation (même si des regroupements internationaux favorisent les contacts entre partis de différents pays qui partagent certains idéaux). Les ONG au contraire fonctionnent souvent sur le mode des rencontres scientifiques, et ont parfois une identité résolument internationaliste.

Les ONG se sont fortement développées. Le nombre de leurs adhérents au niveau mondial, a plus que doublé au cours des deux dernières décennies³³ dans les 18 pays (essentiellement pays développés) pour lesquels on dispose de statistiques permettant d'effectuer la comparaison.

1.3.3. L'environnement : une affaire d'États, naissance des gouvernances nationales et créations de ministères

Les gouvernements ont dû réagir aux évolutions des opinions publiques et à la multiplication du nombre des ONG, de plus en plus présentes dans les grands débats d'idées. Les partis politiques traditionnels se sont sentis menacés par le succès de certaines de ces organisations, et les gouvernements ont estimé qu'il fallait tenir compte de ces mouvements d'opinion forts, tant au niveau national qu'au niveau mondial.

Aux Etats-Unis le premier « Earth day », en avril 1970, a mobilisé un nombre impressionnant de citoyens. On a compté 100 000 participants à la manifestation de Washington, et le Congrès a interrompu ses sessions, de façon à ce que députés et sénateurs puissent y participer. Le gouvernement de Richard Nixon a alors réagi en regroupant 44 Agences fédérales pour constituer l'« Environment protection agency » (ministère de l'environnement). Ce président Républicain a obtenu l'accord du Congrès, à l'époque à majorité Démocrate, et la réforme a donc été entérinée par les deux grands partis.

En France (Szarka 2002) c'est le gouvernement de Jacques Chaban-Delmas qui a créé un Ministère en charge de l'environnement, en regroupant des directions ou services jusque là intégrés dans les ministères de l'industrie, de l'agriculture, des transports, de la culture et du développement régional. L'évolution du ministère de l'environnement en ministère de l'écologie et du développement durable est significative de l'évolution de la perception du champ à couvrir politiquement. Il s'est agi d'abord de préserver la nature, puis on s'est soucié des dommages affectant directement la vie des personnes (air, eau) , l'environnement au sens large s'est imposé après, en intégrant les écosystèmes. Enfin, l'environnement est maintenant considéré comme un qu'élément du développement durable, il est donc étroitement lié aux enjeux économiques, sociaux et générationnels du pays.

Dans la majorité des pays développés, les Etats ont réagi de la même façon, créant les ministères appelés à lutter contre les pollutions et à protéger la nature. Le mouvement institutionnel des Etats vers la prise en compte de l'environnement a, pour certains d'entre eux, été inspiré par des évolutions au niveau international, pour d'autres, il a trouvé son prolongement dans ces changements au niveau mondial. Pour ce qui est de l'Europe, les Etats nordiques se sont trouvés en avance sur les évolutions multilatérales, tandis que d'autres se sont trouvés incités à structurer leur gouvernance environnementale au niveau national, tant pour accompagner de grandes évolutions mondiales qu'en raison de pressions exercées par les segments militants de leurs opinions publiques.

³³ Source Russell Dalton 2005

1.3.4. Naissance et limites de la gouvernance internationale de l'environnement

L'environnement est par excellence un domaine d'interactions internationales, notamment lorsqu'il s'agit de la gestion des biens publics mondiaux (Francès Nass, 2003) comme l'effet de serre, la couche d'ozone.

Le changement climatique est une bonne illustration de la problématique : le climat est actuellement menacé par les émissions de gaz à effet de serre, et la Convention climat a pour but de le préserver, en s'attaquant à la production de ces gaz. La convention a donc une nécessité d'universalité, dans la mesure où l'effet de serre dépend de toutes les émissions de tous les pays du monde, même si certains d'entre eux refusent de s'engager à les réduire. Ce n'était pas le cas des accords techniques : des désagréments pouvaient résulter de la non participation de certains pays, mais le principe et l'efficacité de l'accord n'en étaient pas pour autant mise en péril de façon fondamentale.

Au niveau international l'événement fondateur de la gouvernance internationale de l'environnement a été la première grande conférence des Nations Unies sur l'environnement qui a eu lieu en 1972 à Stockholm. Il ne s'agissait pas cette fois d'une réunion ou d'un colloque international à visées scientifiques. C'était la première réunion diplomatique internationale sur l'environnement et elle a rassemblé les représentants de nombreux gouvernements. Des pays développés et en développement étaient présents, et ils ont ratifié la déclaration finale. Celle-ci énonçait des principes fondamentaux en termes de protection de l'environnement et de développement. Suite à cette conférence, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a été créé courant 1972.

Le Protocole de Montréal, signé en 1987, sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone est le premier accord à portée véritablement globale : il a pour objet un bien public global, la couche d'ozone, et est à vocation universelle. Il a ouvert la voie à d'autres accords de ce type. La deuxième Sommet de la terre s'est tenu en 1992 à Rio de Janeiro. C'est à ce sommet qu'ont été adoptés la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique, la Convention sur la diversité biologique et la Convention sur la désertification, toutes Conventions à visée également planétaire. A Johannesburg, 10 ans après, les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont souligné l'importance du cadre institutionnel du développement durable et demandé la pleine mise en œuvre des recommandations concrètes adoptées à Carthagène en février 2002, qui visent au renforcement du PNUE afin qu'il remplisse son mandat de principal organe de la gouvernance internationale de l'environnement.

Mais le PNUE a vu des « faiblesses programmées » entacher sa création³⁴. N'étant qu'un programme créé par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, il ne peut pas (contrairement à l'OIT ou la FAO) adopter des traités ou des réglementations de sa propre initiative. Le niveau de ses moyens, la création de nombreux secrétariats

³⁴ Ce développement s'inspire principalement du rapport IDDRI Le Prestre et Martimort 2004

indépendants de conventions environnementales etc. témoignent de l'hostilité plus ou moins larvée d'acteurs (Etats, autres organisations internationales, dont certaines avaient déjà en charge des questions environnementales) face à ce nouvel organisme. Les pays en développement redoutaient tout particulièrement une institution environnementale active, estimant qu'elle risquait de constituer un frein de plus à leurs efforts de développement. En 1991, suite à une initiative franco allemande, le Fonds pour l'environnement mondial a été établi. Il ne répond que partiellement à ces faiblesses en fournissant des ressources complémentaires à des projets qui doivent être réalisés dans des pays en développement et les économies en transition, pour financer la prise en compte de l'environnement. Les principaux domaines d'intervention du fonds sont : le changement climatique, la biodiversité, les eaux internationales, les polluants organiques persistants, la dégradation des sols et les substances appauvrissant la couche d'ozone. Le FEM compte environ 160 membres : 16 pour les pays en développement, 14 pour les pays industrialisés et deux pour les économies en transition. Il est doté d'un secrétariat qui définit ses politiques et a trois agences d'exécution : la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le PNUE.

Le PNUE se consacre essentiellement aux activités de sensibilisation des groupes et du public à travers un bulletin «Our Planet », un site Internet, des publications spécialisées ainsi que l'organisation d'événements qu'il organise, tel que la Journée de l'Environnement. Il ne décide ni ne met en œuvre de véritables politiques environnementales. Ce sont les accords multilatéraux de l'environnement (AME) qui assurent cette fonction. Le PNUE en assure quelquefois le secrétariat mais pas toujours. Une des conséquences des limites fortes à l'action du PNUE a été la multiplication de ces AME. En effet, sur des points précis, lorsqu'un besoin de protection de l'environnement ou de lutte contre des pollutions, s'est imposé, les Etats se sont lancés dans des négociations limitées à ces domaines ponctuels. De nombreux accords ont donc été conclu de manière autonome et, comme le PNUE n'était pas acteur dans ces processus, aucune instance centralisée n'a pu assurer la cohérence de l'ensemble des différentes règles de droit.

Les accords multilatéraux d'environnement mettent en place des politiques internationales avec des déclinaisons nationales pour lutter contre les problèmes identifiés. Cela génère des manques en termes de cohérence globale. Pour ne citer qu'un exemple : le changement climatique a des effets sur l'évolution de la vie et donc de la biodiversité, et a des conséquences en termes de désertification qui elle-même joue sur la biodiversité. Les perturbations à la biodiversité ont des impacts sur le cycle du carbone, au niveau local et global lorsqu'ils sont massifs, ce qui joue sur le climat et la désertification. Si on aborde la forêt sous l'angle du climat, il peut être plus intéressant de couper largement des forêts boréales primaires pour faire des plantations, voire des biocarburants, ce qui n'est pas le cas du point de vue de la biodiversité. Tous les sujets d'environnement global sont liés. La dispersion de leur traitement par des AME différents ne permet pas d'assurer leur cohérence.

Pour répondre aux insuffisance du PNUE, de plus en plus d'Etats participent aux AME, notamment les plus globaux (couche d'ozone, climat, biodiversité). Certains pays se démarquent toutefois : parmi les pays développés, seuls les Etats-Unis et l'Australie n'ont pas ratifié le protocole de Kyoto; pour la convention de Bâle le secrétariat de la convention

souligne que trois pays seulement ne l'ont pas encore ratifiée : l'Afghanistan, Haïti et les États-Unis d'Amérique. Enfin les pays qui n'ont pas ratifié la convention sur la diversité biologique sont (outre les États-Unis) : l'Afghanistan, l'Andorre, La Bosnie Herzégovine, le Vatican, l'Irak, le Koweït, l'Arabie Saoudite, la Thaïlande et la Yougoslavie. Les AME illustrent la tension entre abandon partiel de souveraineté consenti par les États et sécurité apportée par le multilatéralisme. L'enjeu principal de ces accords est de réguler des activités humaines, essentiellement économiques, pour tenter d'éviter ou pour réparer les externalités négatives de ces activités. Un exemple de cette tension entre abandons partiels de souveraineté et défense des intérêts de l'État nation est illustré par la démarche des États-Unis en matière de ratification des principaux AME résumée dans le tableau ci-après.

Accord	Signature	Ratification
Convention sur le changement climatique	OUI	OUI
Protocole de Kyoto à la Convention climat	OUI	NON
Convention sur la protection de la couche d'ozone (Vienne)	OUI	OUI
Protocole sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Montréal)	OUI	OUI
Convention sur la diversité biologique	OUI	NON
Convention sur la lutte contre la désertification	OUI	OUI
Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontière de déchets dangereux et de leur élimination	OUI	NON
Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer	OUI	NON
Convention sur les zones humides - RAMSAR	OUI	OUI
Convention sur le commerce international espèces faune/flore sauvage menacées - CITES	OUI	OUI

Le tableau montre que le gouvernement américain reconnaît un besoin de coordination de l'action internationale en matière d'environnement en négociant et en signant les traités. Toutefois ils ne sont pas toujours ratifiés par le Congrès. Le processus de ratification américain des traités internationaux (inscrit dans la constitution) favorise l'intervention de « minorités de blocage » représentant les groupes d'intérêt : le président ne peut ratifier qu'avec l'appui d'une majorité des deux tiers au sénat. L'importance des conséquences économiques de l'application des conventions que les États-Unis n'ont pas ratifiées conduit à penser que les groupes d'intérêts concernés ont sans doute joué un rôle déterminant dans l'attitude américaine : pour Kyoto, les secteurs de l'énergie, de l'industrie pétrolière ; pour Bâle ceux des produits chimiques, et enfin pour la diversité biologique le secteur des biotechnologies. Au-delà du pouvoir des lobby, ce sont aussi les accords qui engagent le plus en termes d'action et donc en termes d'abandon partiel de souveraineté que le Congrès refuse de ratifier.

De la même manière que sur la scène nationale, un nouvel acteur s'est invité sur la scène d'influence mondiale : l'ONG. Le mode de représentativité modifie le mode de gouvernance actuel. Ce mouvement est si fort en matière d'environnement que la Convention d'Aarhus a consacré et tenté de donner des règles en ce qui concerne l'information du public, sa participation et son accès à la justice dans le domaine de l'environnement. Or ce public est le plus souvent représenté par des ONG.

La SDN a cherché à remplacer des rapports de puissance et de domination par l'exercice du droit et de la morale, ce qui passe par des accords/abandons partiels de souveraineté. Les AME cherchent à protéger de grands pans de l'environnement par des accords/abandons partiels de souveraineté. Dans les deux cas les organismes internationaux n'ont pas les moyens de leurs ambitions, notamment en raison d'un manque d'ancrage économique.

1.3.5. Conclusion

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 tempère 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. Elles dénoncent l'acteur manquant dont les intérêts ne sont pas pris en compte et dont elles voudraient se faire le porte parole. Ces revendications assoient leur légitimité sur l'expertise : la connaissance du domaine. L'environnement a ceci de particulier que ses dysfonctionnements ne sont pas toujours appréhensibles de manière directe (décalsés dans le temps ou dans l'espace) et que la compréhension des phénomènes passe par un médiateur : l'« expert ». Les incertitudes et les controverses scientifiques donnent une place très importante à ces médiateurs sociétaux.

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 a du mal à se structurer.

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 :

- l'absence d'intégration véritable et suffisante dans les enjeux économiques ;
- l'absence d'identification d'une unité politique de base satisfaisante.

2. EVOLUTION DES DETERMINANTS DE LA GOUVERNANCE

La première partie nous a conduit à identifier des déterminants de la gouvernance. C'est leur évolution qui permet, en s'appuyant sur une unité politique de base, d'organiser un mode de gouvernance. Leur organisation se consolide à un certain point et peut constituer une nouvelle forme de gouvernance suite à l'exercice de nouvelles pressions. Ces nouvelles formes de gouvernance peuvent se substituer aux formes précédentes, c'est ce que nous avons vu lors du passage du féodalisme à l'Etat moderne ; ou s'en extraire en bâtissant sur la forme antérieure, c'est ce que nous avons vu avec l'émergence de la gouvernance internationale.

Dans le cadre de notre questionnement sur les leviers à utiliser pour promouvoir une gouvernance internationale à l'environnement, il était donc tout à fait nécessaire de s'interroger sur les évolutions actuelles de la gouvernance internationale et de ses déterminants.

2.1. Contexte économique : tension entre règles de droit nationales et mondialisation

Après la Seconde Guerre Mondiale, les Etats ont participé à la création et ont soutenu un système international ouvert qui concernait notamment les échanges commerciaux et, un peu plus tard, les investissements³⁵. Ce système a favorisé le développement du capitalisme international. Il a été soutenu par des organisations internationales telles que le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, l'OCDE et le GATT puis l'OMC. Le multilatéralisme s'est matérialisé par la conclusion d'accords, qui sont en principe librement négociés entre partenaires égaux en droit sur des questions d'intérêt commun. A l'actif de cette période on retiendra notamment la croissance soutenue de l'économie pendant les « trente glorieuses » et la réussite qu'a rencontrée la reconstruction de l'Europe et du Japon après la Seconde Guerre Mondiale. Quelle place occupe aujourd'hui le système multilatéral de gouvernance ?

2.1.1. L'internationalisation du commerce

Il y a peu, les échanges commerciaux se faisaient essentiellement sous le mode intra-zone, les trois principales étant les Etats-Unis et le continent américain, l'Europe, le Japon et le reste de l'Asie. Ces trois zones constituaient une triade dominante dans

³⁵ Ce développement s'appuie essentiellement sur les thèses de Thompson (1999) ; Thompson et Hirst (2002).

l'économie mondiale. Cette situation est décrite par le tableau que l'on trouvera ci dessous. atteignant 18 % du PNB total.

Les flux d'échanges de marchandises en pourcentage du PNB des zones ou pays d'origine de la Triade (1998)³⁶

Issu de \ Vers	Amérique du Nord	Europe de l'Ouest	Japon	Asie de l'Est	Japon + Asie de l'Est
Amérique du Nord	3,8	2,0	0,7	1,1	1,8
Europe de l'Ouest	2,3	18,0	0,4	1,0	1,4
Japon (J)	3,3	2,0	-	3,0	3,0
Asie de l'Est	10,7	6,9	4,1	Non renseigné	Non renseigné
Japon + Asie de l'Est	14,0	8,9	4,1	Non renseigné	Non renseigné

Europe de l'Ouest : UE, Suisse, Turquie, Norvège, Malte, Liechtenstein et les Etats de l'ancienne Yougoslavie

Asie de l'Est : Chine, Hong Kong, Taïwan, Corée, Malaisie, Thaïlande et Singapour

L'analyse de données récentes révèle une accélération forte des échanges commerciaux au niveau international, en particulier dans des domaines d'importance stratégique :

- Le volume de la production mondiale réalisée hors du pays de l'investisseur est passé de 4,5 % en 1970 à 7,5 % en 1995 ;
- Le poids des investissements directs à l'étranger (IDE), rapporté au PIB mondial à été multiplié par quatre en vingt ans, entre 1980 et 2003 passant de 5,8% à 23%;
- Le montant des exportations de biens a été multiplié par plus de deux en dix ans, passant de 3 671 millions de dollars en 1993 à 8 880 en 2004 (Chavagneux 2005)

La libéralisation des échanges n'est pas une évolution « naturelle ». Elle est la conséquence de choix politiques des grandes puissances, celles-ci lui ayant préféré le protectionnisme, à certaines époques. Elle est le fruit d'une volonté politique coordonnée qui après les accords généraux sur les tarifs douaniers a créé l'organisation mondiale du commerce dont l'objectif est de développer et faciliter les échanges commerciaux internationaux en supprimant progressivement les barrières au commerce. Cette évolution semble aujourd'hui arriver à un point d'attente, cela notamment sous l'effet de positions des pays en développement qui souhaitent maintenir certaines protections tarifaires.

³⁶ in Thompson "The future of globalization" (avec Paul Hirst 2002). Source : OMC rapport annuel 2000, vol II

2.1.2. La mondialisation du marché du travail³⁷

La fin de la guerre froide a rendu possible l'arrivée sur le marché mondial de travailleurs qui ne pouvaient y être employés auparavant. Il s'agit de la main d'œuvre qui occupait les emplois proposés par les Etats et les entreprises du bloc socialiste (populations de Russie, d'Europe de l'Est, mais aussi de Chine). D'autres pays en développement sont aussi concernés, en particulier l'Inde que l'on pouvait considérer sous influence soviétique.

Bon nombre d'entreprises des pays industrialisés ont vite saisi l'avantage que cette main d'œuvre bon marché pouvait représenter. Les lobbies qui représentaient certaines d'entre elles ont aussi compris que la fin de la guerre froide entraînait la fin de l'appui de l'idéologie du bloc communiste aux mouvements syndicaux, notamment dans la défense des niveaux de salaires. Actuellement les différences de salaires dans l'industrie entre pays sont de 21 \$ de l'heure en France, de 1,8 \$ en Tunisie et 0,65 \$ en Chine.

De leur côté, certains Etats, au tout premier rang desquels la Chine, ont choisi d'attirer les investissements étrangers en favorisant l'afflux de main d'œuvre dans des zones franches destinées à accueillir ces investissements. Le gouvernement gère « *les entrées et sorties du système : en fixant le prix des céréales le gouvernement améliore ou dégrade le revenu paysan et incite ou non aux migrations* »³⁸. Cette politique s'accompagne le plus souvent de l'absence de protection des droits des salariés (sécurité, syndicalisation, protection sociale, et jusqu'au non paiement de salaires dus).

Le marché mondial du travail est donc actuellement en proie à un processus d'« intégration », qui a été facilité par les progrès technologiques. Ceux-ci ont rendu possible la délocalisation de certains emplois appartenant au secteur des services. Par ailleurs, les pays émergents qui en ont les moyens misent de plus en plus sur l'accroissement de la qualification d'une fraction grandissante de leur population pour attirer chez eux des emplois mieux rémunérés (analyse de radiographies médicales, analyses financières etc.) et commencent, pour certains, à viser les premières places dans les secteurs de haute technologie (celui des ordinateurs en Chine, par exemple).

Dans certains cas, ce processus de mondialisation entraîne une augmentation des salaires dans les pays émergents (15 % par an à Shanghai, 8 % dans le secteur des technologies de l'information à Bangalore, Inde). Par contre les salaires de pays comme le Bangladesh seraient maintenant orientés à la baisse en raison de la concurrence de la Chine.

Enfin dans le cas particulier de la Chine, l'exode rural et l'absence de droits des salariés permet au pays de continuer à mettre sur le marché du travail des « bas salaires » qui conditionnent pour partie l'ensemble du système. La réserve de main d'œuvre à bon marché est immense dans ce pays : on considère qu'en 2005 20 % des actifs sont au chômage en zone urbaine (soit 50 millions de personnes) et 30 % d'entre eux en zone rurale (soit 150 millions de personnes). Les effectifs mis en jeu sont gigantesques : si tous les

³⁷ Ce développement s'appuie essentiellement sur : Polaski 2004 ; *Courrier international* dossiers « *Ce soir on délocalise* » 16/22 septembre 2004 ; « *Où est passé notre pouvoir d'achat* » 28/4-3/5 2005),

emplois actuellement pourvus aux Etats-Unis étaient dévolus à la Chine, et après toutes les embauches qui suivraient ce transfert, il y aurait toujours un excédent de main d'œuvre en Chine.

2.1.3. Le système financier international

Le système dominant après la Seconde Guerre Mondiale, suite à la conférence de Bretton Woods, a établi des règles du système monétaire international. Les monnaies étaient convertibles entre elles, les taux de change fixes. Le dollar américain était convertible en or (35 \$ l'once) les Etats-Unis détenant 80 % des réserves mondiales.

En 1960 puis en 1967 le système a commencé à se dérégler : un marché parallèle sur lequel la parité de 35 \$ n'était pas respectée est apparu. La guerre du VietNam a aggravé les difficultés des Etats-Unis, car le financement des hostilités a pesé sur les finances publiques. La balance commerciale américaine est devenue déficitaire pour la première fois depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale. Le président Nixon a suspendu la convertibilité du dollar en 1971. La spéculation contre la monnaie américaine a provoqué sa dévaluation de 8 % par rapport à l'or, et le système monétaire international a introduit une certaine flexibilité dans les taux de change entre les monnaies.

Fin janvier 1976 la Conférence de la Jamaïque entre pays industrialisés a officialisé l'état de fait qui s'était peu à peu installé : les changes entre monnaies étaient désormais « flottants ». En 1979 le contrôle des mouvements de capitaux a été aboli. Dans les années 80 les marchés des actions et des obligations ont été libéralisés. De grandes sociétés publiques ont été privatisées. L'essor du libéralisme évoqué ci-dessus (cf supra page 4) a transformé le système financier international.

Le passage aux changes flottants ayant entraîné des faillites retentissantes³⁹, les banques centrales ont été réunies en décembre 1974 dans une nouvelle organisation : le « Comité de Bâle ». Leur mission y était de coordonner leurs efforts pour réguler les établissements financiers, de façon à minimiser les risques d'à coups trop brutaux.

Les banques centrales avaient vu leur indépendance assurée par rapport aux gouvernements dans la quasi totalité des pays développés, pays qui avaient un rôle prépondérant en termes d'activité sur les marchés financiers. Les gouvernements avaient voulu « sanctuariser » l'autonomie de ces institutions par rapport à leurs propres politiques (Chavagneux 1999 ; Farvaque 2001). Ils s'estimaient trop sensibles à l'opinion publique et aux aléas électoraux, sachant à quel point ils redoutaient des revers en cas d'actions impopulaires dans les domaines monétaire et financier (lutte contre l'inflation, politiques de modération salariale, restrictions des dépenses de l'Etat pour assurer l'équilibre budgétaire etc.). Ou encore, comme le dit Noyer⁴⁰ (1999) : « une politique monétaire définie sous l'influence du pouvoir politique a tendance à accorder une trop grande importance aux considérations de court terme (...) Les hommes politiques (...) -tel Ulysse qui demandât à être attaché au mât de son bateau pour résister à l'appel des sirènes-

³⁸ Cohen et Richard 2005

³⁹ Tout le développement ci-dessous s'appuie sur l'article de Christian Chavagneux et Eric Nicolas 1999

⁴⁰ Vice président de la Banque centrale européenne

ont décidé de se soustraire à la tentation de vouloir obtenir un gain à court terme en accordant l'indépendance à la banque centrale ».

L'activité du « Comité de Bâle » n'a donc pas été celui d'une organisation internationale classique, dont le pouvoir vient d'un abandon partiel de souveraineté de la part des Etats nations en vue d'assurer une coopération multilatérale. Dans ce cas là, la coopération se poursuit dans le temps par le mandat régulièrement accordé à des équipes diplomatiques et/ou techniques pour assurer le suivi de négociations, étape par étape, sur les questions débattues. Dans le cas du Comité, l'abandon a été consenti en amont, au niveau national, au profit des banques centrales. Celles-ci, indépendantes comme on l'a vu, se passent du suivi des Etats pour les affaires qui les concernent.

La justification des pouvoirs du « Comité de Bâle » a été semblable à celle dévolue à un « collègue d'experts », considéré comme indépendant des aléas de la politique et de la conjoncture au jour le jour. Or la base de cette légitimité a été battue en brèche. En effet, dans les années quatre vingt les évolutions technologiques et les politiques de libéralisation sur les marchés financiers ont accru la concurrence et la prise de risque de marché. Sur ces places financières, désormais sans frontières, la nécessité d'introduire des normes internationales s'est imposée. C'est ainsi que le ratio Cooke est né, suite à une série de compromis et de marchandages politiques entre de nombreux acteurs, publics et privés, nationaux et internationaux. Ce ratio a imposé aux banques et établissements financiers de maintenir une proportion entre engagements financiers (prêts, opérations hors bilan etc.) et leurs fonds propres. Mais le ratio Cooke s'est finalement révélé inopérant, en raison de la complexité croissante des transactions et des innovations incessantes dans le domaine des instruments financiers.

A partir des années quatre vingt dix, le Comité de Bâle, confronté à cette complexité, a estimé qu'il lui était désormais impossible d'exercer un contrôle par le biais d'indices et de modèles, comme il avait un temps essayé de le faire, et s'en est remis à l'autorégulation des intermédiaires financiers eux-mêmes. Les autorités de tutelle se contentent désormais de proposer des types de « modèles internes » de contrôle. Ils subissent d'ailleurs la concurrence de « géants financiers » qui diffusent gratuitement des modèles concurrents. Actuellement les acteurs privés les plus innovants dominent la réflexion mondiale sur les principes de la régulation prudentielle, les petits établissements et les autorités publiques de tutelle n'étant pas capables de maîtriser les raffinements de cette régulation.

La régulation de la sphère financière mondiale est donc passée d'un « collège d'experts », qui avait pratiqué une « auto-saisine » face à de graves dysfonctionnements, à des acteurs « mondialisés » privés. En effet, le volume des transactions est tel que des interventions de banques centrales, achetant ou vendant des devises, sont trop faibles pour avoir un effet autre que de signaux de préférences des gouvernements. *« Le montant des transactions quotidiennes sur le marché des changes .. était évalué à 200 milliards de dollars en 1986 ; il était de 600 milliards en 1989...(et)...de 1 400 milliards de dollars en 1998, soit un montant cent fois supérieur aux sommes nécessaires pour financer les transactions sur les biens et services. Cette déconnection entre flux réels et flux financiers traduit l'existence **d'importants mouvements spéculatifs**, cause d'instabilité sur*

les marchés financiers » (Lepelletier 2003, d'après l'« Economic world outlook 1997 » du FMI et les rapports de la CNUCED⁴¹). Bénassy-Quéré (2002) donne aussi un aperçu de l'explosion de la finance internationale : « il s'échange chaque jour sur le marché des changes environ 1 700 milliards de dollars, soit l'équivalent de 76 jours ouvrables de commerce mondial et 13 jours ouvrables de production mondiale ».

2.1.4. Les multinationales⁴²

Après la Seconde Guerre Mondiale, les gouvernements de la plupart des nations développées ont instauré un compromis entre les entreprises, les salariés et l'Etat. De nombreuses négociations, des décisions dans le domaine des politiques sociales, économiques etc. ont eu pour résultante, partiellement implicite, la fixation d'un plancher et d'un plafond à la redistribution des revenus.

Suivant les mouvements de capitaux, du commerce, etc... le processus de délocalisations d'entreprises s'est accéléré. Les origines sont anciennes⁴³ car les premières délocalisations industrielles remontent à l'époque de la colonisation. Dans les années 60-70 le nombre de ces délocalisations a augmenté, mais surtout dans le but de développer des productions de complément, par exemple dans le domaine automobile⁴⁴. Puis ce sont des secteurs entiers, faisant appel à de la main d'œuvre de plus en plus qualifiée, qui ont été majoritairement délocalisés : textile, puis électroménager, audiovisuel etc... Enfin, les progrès des nouvelles technologies permettent maintenant la délocalisation d'activités du secteur tertiaire. Dès les années 80 l'Inde a été un pays récepteur leader, dans les secteurs de la comptabilité puis des éditions de logiciels. On en arrive maintenant à délocaliser des activités comme l'analyse financière ou la R & D. La « liberté de circulation des biens et des capitaux, la réduction des coûts de transport et la suppression des délais de communication (permet aux entreprises) d'organiser leur processus de production et de distribution à l'échelle mondiale » (Mathieu et Sterdyniak 2005). Dans le même temps de gros progrès de productivité à l'échelle mondiale font que pour produire la même quantité de marchandises, ou pour assurer certains services à la même hauteur, il est possible d'embaucher moins de personnes.

Le moteur des délocalisations est la recherche des moindres coûts. L'environnement est parfois concerné : on remarque notamment que la fabrication des matières plastiques est implantée de préférence là où les réglementations écologiques sont les moins sévères. Mais ce sont, et de loin, les différences de coûts salariaux qui déterminent implantations nouvelles et délocalisations dans le cadre de la mondialisation. Celle-ci passe en effet tout d'abord par la mondialisation du marché du travail.

L'ensemble de ces évolutions ont conduit à des concentrations d'entreprises par des fusions et acquisitions et à l'apparition d'un nouvel acteur sur la scène internationale :

⁴¹ Commission des Nations Unies pour le commerce et le développement

⁴² « Free trade leaves world food in grip of global giants » site www.guardian.co.uk 27 janvier 2005

⁴³ Ce développement s'appuie essentiellement sur Paul Loubière, Nicolas Stiel, Dominique Tjiébaout « Mondialisation, le bout du monde, un voisin toujours plus proche » in « Atlas économique et politique mondial 2005 », Nouvel observateur.

⁴⁴ Notamment Renault en Roumanie.

la multinationale, entreprise implantée en de nombreux pays et maîtrisant le marché global. Dans le domaine des produits alimentaires transformés, par exemple, une trentaine d'entreprises contrôle un tiers de la production mondiale. Cinq d'entre elles contrôlent 75% du commerce des céréales, six autres 75% des pesticides, une seule (Monsanto) 91% du marché des semences transgéniques. Des pratiques oligopolistiques sont fréquemment constatées dans le secteur : 85% des amendes infligées aux entreprises pour entente illégale concernent des firmes appartenant au secteur agro-alimentaire.

Le système actuel privilégie les intérêts des entreprises, et notamment les dividendes des actionnaires et les salaires des cadres dirigeants. La répartition des fruits de la croissance a changé. La part des gains de productivité restituée aux salariés est passée de « 0,75 % pour la période 1961-1974, à 0,36 % pour la période 1980-1998 »⁴⁵. Par ailleurs, la part du chiffre d'affaires des entreprises consacrées aux rémunérations des salariés (en chiffres corrigés de l'inflation) a diminué, passant d'environ 70 %, jusqu'au milieu des années 80, à 64 % actuellement⁴⁶.

Ces évolutions ont généré une grave crise de légitimité pour l'entreprise. Des polémiques ont éclaté au sujet de la multiplication des scandales financiers (Enron, Parmalat etc..) et des rémunérations de certains dirigeants⁴⁷. Dans ce contexte on a assisté à la montée des critiques formulées par les ONG -en particulier par celles qui constituent le mouvement altermondialiste- ainsi qu'au malaise croissant des cadres des entreprises. Une des conditions propices à l'affaiblissement du compromis national dans les décennies postérieures aux années 70 a été la fin de la guerre froide. L'effondrement du système communiste a permis aux partisans du capitalisme de se trouver en situation de force. Dans ce contexte historique le marché du travail s'est progressivement mondialisé, permettant d'établir un nouveau rapport de force, défavorable aux salariés dans leur ensemble, tandis que le système financier mondial affirmait son autonomie par rapport aux Etats et aux organismes de régulation multilatéraux.

Une réaction récente de certaines entreprises a été la création du concept de « responsabilité sociale des entreprises ». Au-delà de leur responsabilité première, purement économique, certaines firmes cherchent à investir les champs social et environnemental. Déclinant le concept de développement durable et de ses trois piliers (économique, social et environnemental) elles prennent des initiatives visant à améliorer la société et à protéger l'environnement en liaison avec les parties prenantes (salariés, riverains de leurs installations, ONG etc..). Ce mouvement est pour l'instant minoritaire, puisqu'il n'existe pas de liste identifiée de thèmes sur lesquels les entreprises devraient se positionner. Les outils sur lesquels s'appuient les entreprises volontaires vont de la notation externe des performances sociétales, au reporting « développement durable », à la normalisation en passant par les partenariats entreprise/ONG.

⁴⁵ www.france.attac.org/a354

⁴⁶ source : OCDE, citée dans "Courrier international" 28 avril-30 mai 2005.

⁴⁷ Le développement sur ce sujet s'inspire essentiellement du document de travail D4E "Entreprises et développement durable", Irène Caby, Série synthèses N°04-S03.

2.1.5. Conclusion

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 internationales 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 terme 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. Or aujourd'hui un changement qualitatif est intervenu : nous sommes 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 ne se résume pas à la somme des économies et des agents nationaux. Elle a pour caractéristique principale de contenir un marché qui échappe à toute gouvernance d'un seul pays. Certaines entreprises sont indépendantes de toute base nationale, elles opèrent dans le monde entier, en positionnant leurs moyens de production en fonction des coûts et de l'efficacité, tout en tenant compte des risques. Dans ce cas de figure, les gouvernements voient leur pouvoir amoindri. A titre d'exemple, une loi nationale, un type de fiscalité, qui déplairait 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. La mondialisation croissante des échanges et l'inter-pénétration 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, face au pouvoir des multinationales, se veulent un contre pouvoir représentatif des intérêts de collectifs citoyens mondiaux. 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 les besoins de régulation. En effet, l'emballement de la mondialisation économique a des externalités qu'il faut maîtriser. Or les Etats sont fragilisés

dans leur capacité de gouvernance : la mondialisation de l'économie affaiblit le pouvoir de régulation des Etats au sein des organisations internationales.

2.2. Contexte sécuritaire : terrorisme et instabilité – Etats faillis

2.2.1. Le terrorisme

Les attentats commis contre les Etats-Unis le 11 septembre 2001 ont ébranlé de nombreux pays et clairement mis en lumière certains effets négatifs de la mondialisation :

- la contiguïté entre Etats développés et des formes pré-Wesphaliennes d'organisation des sociétés humaines (royaumes, agglomérats de clans, systèmes féodaux, théocraties) ;
- la mondialisation du commerce des armes, renforcée à la fois par l'héritage de la guerre froide et la politique commerciale menée par les pays développés producteurs, ainsi que l'emploi de techniques modernes, notamment les nouvelles techniques de communication.

Les guerres « par pays tiers interposés » que se sont livrés l'URSS et les Etats-unis, pendant la guerre froide, ont contribué à faire du commerce des armes un marché mondialisé, chaque « grand » alimentant les pays appartenant à son bloc en armements modernes. La contiguïté entre différentes formes d'organisation des sociétés humaines explique sans doute pour partie les difficultés (y compris de compréhension de la situation affrontée) que les Etats-Unis rencontrent en Irak.

L'importance accordée par les pays industrialisés au secteur de l'armement, notamment à sa branche exportation, joue un rôle, les terroristes se trouvant sur un marché largement alimenté. Enfin, l'utilisation des techniques sophistiquées au service du terrorisme n'a manifestement pas été suffisamment anticipée. L'utilisation d'Internet, de la téléphonie mobile, etc. permettent à des entités nouvelles de constituer des menaces graves. Elles n'ont plus besoin des troupes nombreuses ni de la logistique traditionnelle des armées, autrefois requises.

2.2.2. Les Etats « faillis »

La légitimité des Etats repose avant tout sur ses frontières, à l'intérieur desquelles ils ont pleine souverainetés. Une évolution récente contredit ces garanties fondamentales. Il s'agit des interventions humanitaires des Nations Unies, de l'OTAN ou de coalitions de pays en Bosnie, en Somalie ou en Afghanistan, pour s'interposer entre des belligérants, empêcher des massacres. Le but de long terme étant d'essayer d'instaurer, ou de rétablir, des Etats démocratiques.

D'une manière générale, les résurgences de conflits entre groupes religieux ou ethniques ont été favorisés par l'arbitraire de certaines frontières, définies lors du processus de décolonisation, notamment en Afrique. Mais surtout l'organisation en Etats nations

était elle vraiment possible pour des peuples parfois nomades, parfois membres d'ethnies antagonistes, artificiellement réunis sur une territoire ? Par ailleurs, la chute d'Etats autoritaires a permis à des antagonismes entre différents groupes, masqués jusque là par la force, de réapparaître (éclatement de l'URSS, de la Yougoslavie etc.).

Le principe de non ingérence est demeuré officiellement incontesté dans le jeu des relations internationales, jusqu'à une époque récente où le « droit d'ingérence », qui vise des régimes totalitaires, a été prôné et mis en œuvre de façon limitée. La question est d'actualité puisque le « rapport des personnalités éminentes » remis au Secrétaire général de l'ONU le 2 décembre 2004 traite notamment de la question suivante : « *La souveraineté d'un Etat est-elle un principe absolu ou la communauté internationale a-t-elle une responsabilité pour prévenir ou résoudre des conflits à l'intérieur des Etats, en particulier quand ils impliquent des génocides ou d'autres atrocités comparables ?* »

Le glissement vers un interventionnisme de la communauté internationale n'est pas décidé. S'il l'était le changement serait extrêmement important : on passerait d'une logique où les rapports internationaux sont fondés sur des intérêts individuels réciproques, à un rapport où des pays seraient collectivement les gardiens d'un bien « supranational » à l'intérieur d'un autre pays sans qu'ils y aient un intérêt individuel particulier.

En ce qui concerne l'environnement cette évolution pourrait, à terme, servir de modèle. Les catastrophes environnementales liées aux carences criantes de certains Etats pourraient un jour, au même titre que l'effondrement de l'Etat de droit, justifier une « intervention écologique » menée par le système multilatéral. Il faudrait pour cela que la « catastrophe » puisse être identifiée comme menaçante au niveau global et qu'elle constitue un danger pour tous.

2.2.3. Conclusion

Le contexte sécuritaire international a également évolué. Le risque ne provient plus d'un Etat souverain avec lequel un différent est clairement identifié et 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 entend parler 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.

2.3 Équilibre géopolitique : effet de domination

Pour définir les rapports de force asymétriques entre Etats nations, nous adoptons l'analyse de François Perroux (1949) sur l'effet de domination ou hégémonie. Nous conforterons cette analyse, avec certaines réflexions tirées d'un ouvrage plus récent. (Stiglitz 2003). Un pays exerçant une hégémonie ne gère pas directement les territoires gagnés sur ses ennemis mais il acquiert la suprématie en raison de sa puissance et l'exerce en bénéficiant du soutien des pays qui sont ses alliés. L'hégémonie peut

concerner un ou plusieurs domaines : économie, politique, militaire, culturel. Les Etats-Unis par exemple, ont une hégémonie militaire massive, mais contestable dans les domaines économique et politique⁴⁸ L'hégémonie n'est pas nécessairement l'apanage d'une seule nation. Un effet de domination se caractérise par :

- La dimension relative : pour un pays donné, au-delà des chiffres relatifs à la population, au territoire, à l'ampleur même des ressources naturelles, l'essentiel est le poids de la participation de ce pays à l'offre et à la demande mondiale, tant en terme global qu'en terme de détention de fortes parts de marché de produits stratégiques ;
- La force contractuelle découle du pouvoir militaire, économique et diplomatique, mais aussi parfois d'un « atout maître » : le fait de disposer d'*attitudes de rechange*. Par exemple, la possibilité de choisir une certaine « autarcie », option pour un grand pays. La « tentation isolationniste » ne disparaît jamais tout à fait de l'attitude politique des Etats-Unis sur la scène internationale même si, en raison de l'internationalisation de leur économie, de leurs besoins énergétiques et du besoin de financement des déficits, cette option n'est pas nécessairement réaliste ;
- La nature stratégique des activités exercées. Le monopole du crédit en devises fortes et en nature, qui était l'apanage des Etats-Unis en 1949 est un bon exemple. Les pays européens se trouvaient en effet ruinés par la Seconde Guerre Mondiale tandis que les Etats-Unis avaient accru leurs productions de toute nature et que le dollar était convertible en or.

2.3.1. Les rapports de domination : origines immédiates

La période proche au cours de laquelle deux pays suffisamment puissants se sont disputé l'hégémonie sur les deux plans essentiels que sont l'économie et la puissance militaire est celle de la « guerre froide ». Elle a opposé les Etats-Unis et l'URSS. Chaque puissance s'appuyait sur des alliances cohérentes et solidaires qui constituaient les blocs Est et Ouest. Les oppositions entre ces blocs couvraient des domaines essentiels : idéologie, stratégie, politique. Les moyens d'affrontement étaient eux aussi multiformes, allant des domaines militaire, diplomatique, économique, à ceux de la science et de la culture. Le fait que les Etats-Unis et l'URSS, en dépit de ces oppositions radicales, ne se soient jamais affrontés directement par des moyens militaires a valu à cette période l'appellation de « guerre froide ». En lieu et place d'un choc frontal, les deux puissances ont encouragé et aidé activement des pays membres de leur bloc dans les guerres menées contre d'autres pays appartenant au bloc adverse. Cet affrontement a duré de 1946 à 1989.

A la fin de la Seconde Guerre Mondiale, les Etats-Unis, seuls détenteurs de l'arme atomique, étaient de très loin la puissance économique dominante. Seule grande puissance à n'avoir pas subi de destruction sur son territoire, l'Amérique représentait 7% de la population mondiale et 50% tant de la production que de la consommation

⁴⁸ Sur ce point voir notamment Keohane 1984

mondiale. Les Etats-Unis produisaient 65% du pétrole mondial, 60% des produits manufacturés et étaient les détenteurs de 70% du stock d'or mondial.

Les racines idéologiques de la guerre froide remontent à 1917-1918. A la fin de la Seconde Guerre Mondiale, l'URSS et les Etats-Unis ont proposé deux systèmes universalistes radicalement opposés. Les bolcheviques espéraient que la révolution d'Octobre en Russie n'était que le prélude à une révolution communiste mondiale, même s'il accordait la prééminence à la « *construction du socialisme dans un seul pays* », l'URSS. De son côté, le président Wilson décidait en 1917 de lancer les Etats-Unis dans la guerre et ambitionnait déjà l'instauration d'un nouvel ordre mondial : diplomatie ouverte (pas de négociations secrètes) ; libéralisation de la navigation en mer et du commerce ; droit des peuples à disposer d'eux même; donc fin des empires coloniaux, et création de la Société des nations offrant aux Etats des garanties d'indépendance et d'intégrité territoriale. Pendant l'entre deux guerres les Etats-Unis ont abandonné les ambitions de Wilson et se sont tenus à l'écart de la politique européenne, tandis que l'URSS était volontairement ignorée par les gouvernements occidentaux. En 1941 l'URSS est entrée en guerre le 22 juin, en rejoignant le camp des alliés ; le 7 décembre, attaqués par les Japonais les Américains ont fait de même. Les deux puissances se sont lancées au premier rang de la scène internationale.

A la fin de la guerre des conférences internationales dont celle de Yalta n'ont pas empêché un antagonisme grandissant qui a fini par entraîner le partage d'une partie du monde en zones d'influences des deux grands adversaires. Les bombardements nucléaires américains de Hiroshima et Nagasaki en 1945 ont sans doute été motivés, au moins partiellement, par l'envie de lancer un avertissement à l'URSS. Dans le même temps, des pays libérés de la domination nazie par l'armée rouge sont tombés sous la domination de l'URSS.

Les Etats-Unis et l'URSS se sont retrouvés partenaires dans un système antagoniste où les deux puissances se redoutaient l'une l'autre. La crainte du communisme a amené les Etats-Unis aux excès du McCartyisme, tandis que l'URSS installait des systèmes totalitaires dans les pays qu'elle dominait. La course aux armements a sans doute joué un rôle déterminant dans la « défaite » de l'URSS. Elle a provoqué l'appauvrissement des populations. Le dynamisme économique de l'URSS n'a pas égalé celui des Etats-Unis et ces derniers ont pu consacrer des sommes grandissantes à des armes de plus en plus perfectionnées.

L'arrivée de M. Gorbatchev au pouvoir a permis d'affirmer implicitement la supériorité du modèle occidental : instauration d'une certaine transparence, abandon de la doctrine « Brejnev » selon laquelle l'URSS se réservait d'intervenir militairement partout où elle estimait qu'un régime communiste était menacé. L'action réformiste de M. Gorbatchev n'a pas atteint ses objectifs de transition « douce » et l'URSS s'est effondré, ses composantes recouvrant leur souveraineté de nations (Russie, Ukraine etc.).

2.3.2. Les rapports de domination : situation actuelle

Actuellement les Etats-Unis exercent une domination nette dans le domaine de la force militaire, écrasante par rapport à celles des autres pays, surtout depuis la dissolution du monde communiste. Les dépenses militaires des Etats-Unis atteignent en effet un montant compris entre 281 à 348 milliards de dollars par an⁴⁹ suivant le mode de calcul. Ce chiffre est à comparer au total⁵⁰ de 879 milliards de dollars des dépenses militaires mondiales, ainsi qu'aux dépenses de l'Europe de l'Ouest qui représentent entre 130⁵¹ et 171 milliards de dollars.

PNB, population et dépenses militaires

	PNB (milliards de dollars)	Population (millions d'individus)	Dépenses militaires (milliards de dollars)
Etats-Unis	10 100	280	300
Europe	9 700	375	130

Source : Fukuyama, 2004

L'hégémonie américaine est tempérée, hors du domaine purement militaire, par l'existence de deux autres blocs puissants : l'Union européenne et le Japon. Cette « triade hégémonique » réalise environ 70% des échanges commerciaux mondiaux (cf supra). L'émergence en cours de nouveaux « Grands », capables d'effets de dimension relative, de force contractuelle et de l'exercice d'activités stratégiques est aujourd'hui très nette : Chine, Inde, Brésil. La Chine et l'Inde, en raison de leur démographie, sont appelés à constituer de grandes proportions de l'offre et de la demande mondiale au fur et à mesure du développement, déjà amorcé, de leur économie. Ce poids grandissant les amène à accroître leur exigences sur le terrain diplomatique. C'est ainsi que l'Inde prétend à un siège au Conseil de sécurité des Nations Unies dans le cadre de la réforme en cours ; la nature stratégique de ses activités est en train de se révéler.

2.3.3. Les rapports de domination : perspectives proches

Aujourd'hui le monde est tiraillé entre plusieurs modèles : on pourrait dire que les Etats-Unis agissent souvent comme si leur domination était assurée, même si dans les faits ce n'est pas toujours le cas, tandis que d'autres puissances valorisent très fortement le multilatéralisme, alors même qu'elles cherchent à déployer leur puissance au maximum.

La « campagne mondiale lancée par les Etats-Unis pour dissuader d'autres Etats d'adhérer à la cour pénale internationale. Pour protéger les citoyens américains contre d'éventuelles poursuites (Washington) a signé des accords d'immunité bilatéraux avec 80

⁴⁹ Moyenne sur 1999-2000 ou solde militaire 2003-2004, CRS Report for congress Order code RL32209 « Comparison of US and foreign military spending ».

⁵⁰ Stockholm international peace research institute

pays... et ne lésine pas sur les moyens pour en convaincre d'autres. Après le retrait de l'aide militaire, Washington envisage de supprimer son aide économique aux pays récalcitrants. Des alliés de longue date, comme la Jordanie et l'Irlande, sont menacés »⁵².

De la même façon, le Japon fait pression sur des petits pays en développement (offre d'aide économique en échange d'un soutien diplomatique, menace voilée de réduire cette aide quand elle existe et que le pays résiste) pour qu'ils adhèrent à la Commission baleinière internationale, et y soutiennent les efforts japonais visant à obtenir la fin du moratoire, établi depuis 18 ans, sur la chasse commerciale à la baleine. Le nombre des Etats votant avec le Japon en faveur de cette chasse est passé de neuf à vingt de 2000 à 2004⁵³ ... et bon nombre de nouveaux adhérents n'ont pas plus d'accès à la mer qu'une tradition de chasse du cétacé (i.e. Mali, Mongolie ..).

Des problèmes Sud-Sud sont aussi apparus, liant commerce et effet de domination. Par exemple, la Chine lutte contre la déforestation sur son territoire mais sa demande de bois auprès de partenaires commerciaux dans d'autres pays de sud Est asiatique se traduit localement par des déforestations dramatiques. La Chine, avide aussi de produits pétroliers, s'est tournée vers des pays africains qui peuvent l'alimenter. Elle est devenue leur partenaire privilégié, solvable et puissant. Les échanges entre Chine et Afrique sont passés de 10,6 milliards de \$ US à 40 milliards en 2005. La sphère d'influence chinoise se développe.

Toutefois, les traités commerciaux ont jusqu'à présent essentiellement servi les intérêts des pays développés, et au tout premier chef ceux des Etats-Unis, au détriment de pays en développement (Stiglitz 2003). Ce résultat a été obtenu par l'exercice de pressions, rendues irrésistibles par l'effet de domination. C'est ainsi que l'ouverture obtenue à l'issue des négociations commerciales de l'Uruguay Round s'est effectuée de façon déséquilibrée : « nous (les Etats-Unis), avons fait pression sur d'autres pays pour qu'ils ouvrent leurs marchés dans des domaines où nous étions forts » (page 263) ; « dans l'ordre du jour que nous avons imposé ⁵⁴ sur la libéralisation du commerce ... les Etats-Unis ont exigé des autres pays .. » (page 264) ; « Mickey Kantor ... usait de méthodes de négociation musclées afin d'obtenir le meilleur résultat pour les Etats-Unis (page 265) ; « Au Council of Economic advisers nous nous demandions bien pourquoi il devait y avoir deux définitions du 'juste commerce' selon que les articles étaient produits par des firmes américaines ou étrangères » (page 269)⁵⁵.

Mais de nouveaux « grands » sont en train d'émerger. Ils entraînent dans leur sillage un certain nombre de PED. Ces derniers, n'avaient jusqu'à présent pas pu défendre leurs intérêts : ils n'avaient ni dimension relative suffisante (capacité de peser sur l'offre et la demande au niveau mondial), ni « force contractuelle », étant à la merci des grands pays

⁵¹ Fukuyama, 2004

⁵² Magazine du "Monde" 25 septembre 2004 « CPI : l'autre offensive américaine » Maguy Day

⁵³ Site de l'Environmental news network, 1^{er} décembre 2004 « Japanese aid to smaller nations coincides with whaling votes » www.enn.com

⁵⁴ C'est nous qui soulignons

⁵⁵ Stiglitz (2003)

et de leur aide ; enfin ils n'exerçaient pas d'activité stratégique. Les pays producteurs de pétrole constituent un cas à part, car ils peuvent peser sur l'offre d'une ressource stratégique. Cette émergence récente de nouveaux puissants dans le système international a des implications notables : l'échec des négociations de l'OMC à Cancún en 2003 et Hong-Kong en 2005 a été causé notamment par la constitution d'un front tactique, à l'origine composé de cinq pays : Brésil, Chine, Argentine, Inde et Afrique du Sud. Ces pays ont été rejoints par d'autres, essentiellement des pays en développement, pour former d'abord le G21 et, en définitive, le G90. Le groupe s'est opposé au type de négociation dénoncé par Stiglitz (2003), négociations où les pays dominants font pression sur les autres.

L'émergence de pays nouveaux dans leur pouvoir économique freine, voire bloque le fonctionnement multilatéral où certains Etats ne consentaient à y participer que pour autant qu'ils maîtrisaient le jeu. Cette pause du multilatéral peut avoir des effets pervers : les pays dominants ont tendance à se retourner vers des accords bilatéraux successifs, dans lesquels ils retrouvent toute leur puissance de négociation.

A quelle échéance ces pays, ou certains d'entre eux seulement, occuperont-ils à leur tour les positions dominantes ? Que deviendront les anciens hégémons ? Quelles seront les options fondamentales des nouveaux « grands » en matière économique, de politique internationale, de préservation des biens publics mondiaux ?

2.3.4. Conclusion

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 marqués 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 effets de domination peuvent être différents suivant les domaines : ainsi les Etats-Unis ont aujourd'hui une hégémonie militaire massive, mais les rapports économiques dépendent davantage d'une triade hégémonique Etats-Unis / Europe / Japon. De nouveaux pays (Brésil, Inde, Chine) commencent à revendiquer la prise en compte de leur poids politique et économique. Notamment à travers un renforcement de leur rôle au sein des institutions multilatérales. Leur coalition leur a déjà permis de changer les rapports de force à l'OMC. Leur taille et leur force contractuelle vont sans doute bientôt les amener, même de manière individuelle à jouer un rôle essentiel sur la scène internationale.

3. LA GOUVERNANCE INTERNATIONALE ET L'ENVIRONNEMENT

L'ONU est l'organisation qui coordonne la gouvernance internationale. L'analyse de son mode de fonctionnement nous donnera des enseignements d'exemples à suivre ou d'erreurs à ne pas reproduire pour la gouvernance de l'environnement.

3.1 Exercice de la gouvernance internationale

3.1.1. Les structures de la gouvernance internationale

Les Nations Unies affichent un organigramme (cf. Annexe) dont la cohérence est contestée : « (C'est) une sorte de salmigondis où l'on trouve programmes, fonds, comités et agences, semi autonomes »⁵⁶ (T. Weiss, 2004). La complexité structurelle du système de gouvernance internationale s'explique par la façon dont il s'est constitué au fil de l'histoire : à la fois processus de recherche de la paix entre Etats nations, et rassemblement sous l'égide de l'ONU d'accords « techniques » *ad hoc*. « Des fonds, programmes (...) développés par l'ONU font largement double emploi avec les activités des institutions spécialisées. Par exemple le Programme alimentaire mondial et le Fonds intergouvernemental du développement agricole concurrencent la FAO ; la Commission du développement durable concurrence le PNUE ... » (Novosseloff 1998). Un survol rapide de l'ensemble du système ONU⁵⁷ permet d'esquisser l'articulation des différents niveaux institutionnels et de révéler l'opportunité ou la redondance de certaines institutions.

Le rôle central est dévolu à l'**Assemblée générale**. Les votes de l'Assemblée se font en session plénière, chaque Etat disposant d'une voix. Les décisions votées n'ont pas de force juridique obligatoire mais l'autorité morale de la communauté internationale leur donne du poids.

Le **Conseil de sécurité** est essentiellement concerné par les questions de maintien de la paix et de la sécurité. Il est constitué de quinze membres. Cinq d'entre eux sont « permanents »⁵⁸, les dix autres membres étant élus pour deux ans par l'Assemblée générale. Chaque membre dispose d'un vote, mais il faut 9 votes, dont tous ceux des cinq membres permanents, pour qu'une décision soit validée. Si un des Etats membres fait savoir qu'il utilisera son « droit de veto », c'est-à-dire qu'il votera contre la décision, elle n'est en général pas soumise au vote, et les tractations reprennent de façon plus informelle. Les Etats membres de l'ONU sont dans l'obligation d'appliquer les décisions du Conseil.

Le **Conseil économique et social (ECOSOC)** est chargée de coordonner les activités de l'ONU et de ses institutions spécialisées en matière économique et sociale. Il intervient aussi dans le domaine de l'environnement (cf par exemple les travaux de la CEE/NU, notamment sur la Convention d'Aarhus). Ses 54 membres sont élus pour trois ans

⁵⁶ Notre traduction

⁵⁷ Ce développement s'inspire directement de la publication ONU « L'ABC des Nations Unies », disponible sur le site www.un.org

⁵⁸ Chine, USA, Fédération de Russie, France, Royaume-Uni

par l'Assemblée générale à la majorité simple. Il a sous son autorité directe des **Commissions techniques** (commissions de la statistique, de la population et du développement, des droits de l'homme, du développement durable, sujets couverts par ailleurs par d'autres instances onusiennes...) et **régionales**⁵⁹. Des comités permanents et des organes réunissant des experts dépendent aussi de l'ECOSOC (Comité chargé des ONG, Comité énergie et ressources naturelles au service du développement etc..). 1 600 ONG sont accréditées auprès de l'ECOSOC qui les consulte selon des modalités variées, fonction des différents statuts qui leur ont été accordés.

Des programmes et fonds sont liés à l'ECOSOC et à l'Assemblée générale⁶⁰. Des institutions spécialisées⁶¹ leur sont aussi reliées mais de manière informelle. Enfin, sous le titre « Organes apparentés », une relation informelle relie l'Assemblée générale de l'ONU à l'Agence internationale pour l'énergie atomique (**AIEA**), tandis que l'Organisation mondiale du commerce (**OMC**) est reliée, toujours de manière informelle, au bloc des Institutions spécialisées.

La Cour internationale de justice (CIJ) a un statut équivalent au Conseil et à l'Assemblée. C'est le principal organe judiciaire du système. La Cour règle certains différends entre Etats. Elle ne peut être saisie que par les Etats mais donne aussi des avis lorsqu'elle est sollicitée par des institutions internationales. Les 15 juges qui la composent sont élus par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité.

Deux **tribunaux pénaux internationaux** ont été créés pour juger les crimes commis en ex-Yougoslavie et au Rwanda.

Le **Secrétariat** est constitué non de représentants des Etats ou de personnalités élues, mais de fonctionnaires internationaux. Ils sont au service des différents organes de l'ONU. Le Secrétaire général de l'ONU dirige ce département. Il est nommé par l'Assemblée générale, sur proposition du Conseil de sécurité. Il a autorité sur des départements assurant la gestion de l'ONU, mais pas seulement : affaires juridiques, désarmement, affaires humanitaires affaires économiques et sociales, sécurité ..

⁵⁹ les régions sont : Afrique, Europe (étendue au continent Nord américain plus Israël –CEE/NU), Amérique latine, Asie Pacifique, Asie occidentale.

⁶⁰ La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (**CNUCED**) ; le Centre du commerce international (**CCI**) dont la tutelle est assurée conjointement par la CNUCED et l'OMC ; le Bureau du contrôle des drogues et de la prévention du crime ; le programme des Nations Unies pour l'environnement (**PNUE**) ; le programme des Nations Unies pour le développement (**PNUD**) ; le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (**UNIFEM**) ; le Haut comité pour les réfugiés (**HCR**) ; l'Université des Nations Unies (**UNU**) etc..

⁶¹ l'Organisation internationale du travail (**OIT**) ; l'organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (**FAO**) ; l'organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (**UNESCO**) ; l'organisation mondiale de la santé (**OMS**) ; le groupe de la **banque mondiale** ; le Fonds monétaire international (**FMI**) ; l'organisation de l'aviation civile internationale (**OACI**), l'organisation maritime internationale (**OMI**), l'union postale universelle (**UPU**), l'organisation des Nations Unies pour le développement industriel (**ONUDI**) etc..

3.1.2. L'organisation de la gouvernance internationale

La règle de vote de l'Assemblée générale des Nations Unies reflète la reconnaissance des Etats : chaque pays dispose d'une voix. Cette règle n'est cependant pas retenue pour le Conseil de sécurité, qui reflète l'équilibre militaire au sortir de la Seconde Guerre Mondiale : seuls 5 pays en sont membres permanents et ont un droit de veto sur les décisions qui y sont adoptées : les Etats-Unis, la France, le Royaume-Uni, la Chine et la Russie. 10 autres pays y siègent mais de manière temporaire. Cette composition donne un pouvoir déterminant aux 5 membres permanents.

De la même manière, les organismes économiques et financiers issus des accords de Bretton Woods⁶², n'appliquent pas une règle d'unanimité. Le Fonds monétaire international (FMI) et les organismes faisant partie du groupe de la Banque mondiale, illustrent bien le manque de cohérence du système. Ils sont parmi les plus hétérogènes et les plus « indépendants ». Ces institutions trouvent leur origine dans l'article 7 des accords de « prêt-bail » (1941-1942) destinés à encadrer les conditions de l'aide américaine aux alliés pendant la Seconde Guerre Mondiale et reflètent également les différences de poids des pays sur la scène internationale. Au FMI les votes des pays sont pondérés en fonction des « quotas » qu'ils versent au Fonds. Ces quotas sont calculés en fonction de la richesse du pays (sur des bases qui ont varié au fil des années en tenant compte par exemple du PNB, des réserves de change...). Actuellement les Etats-Unis détiennent plus de 17 % des droits de vote, le Japon et l'Allemagne environ 6 % chacun, la France 5% etc... Dans ces conditions, le poids des grandes puissances et leur pouvoir d'hégémonie sont marqués de façon bien plus « officielle » que dans la plupart des autres organismes internationaux. L'ancêtre de l'OMC, le GATT (General agreement for tariffs and trade) est, lui aussi, issu des négociations ouvertes au titre de l'article 7 des accords de prêt-bail (1941-1942). Le but de l'OMC était la libéralisation des échanges internationaux, en particulier pour les produits de base. La règle en matière de prise de décision est la majorité simple, chaque membre disposant d'une voix. Mais la pratique qui s'est imposée est la recherche du consensus. On compte aujourd'hui 148 pays membres de l'OMC, et un seul pays peut donc, en principe, bloquer les négociations.

L'Etat est donc l'interlocuteur légitime dans les instances internationales. Il représente son pays et a le droit de participer en son nom. Ce droit de participation se décline pourtant différemment en matière de politique générale où tous les pays ont un poids équivalent, en matière commerciale où chaque pays a un droit absolu, en matière monétaire où les droits dépendent de la participation au système et en matière sécuritaire où seuls quelques pays ont un droit absolu. Pareil système de gouvernance a entériné des déséquilibres qui ont été modifiés avec l'évolution des déterminants de la gouvernance internationale et cette organisation, autant que la structure de gouvernance, sont remises en question. Une réflexion est d'ailleurs engagée sur la réforme des Nations Unies.

⁶² Pour ce développement nous nous inspirons essentiellement de Graz 2004

3.1.3. Perceptions croisées dans l'exercice de la gouvernance internationale

Les tensions dans les relations internationales viennent autant des déséquilibres de la structure et de l'organisation de la gouvernance que des différences de perception de cette gouvernance. Les Européens et les Américains, par exemple, n'ont pas la même approche de la gouvernance.

Pour les Etats-Unis⁶³ la notion de légitimité internationale découle directement de la légitimité des Etats nations démocratiques qui ont consenti un abandon partiel de souveraineté, suite à un processus de négociation. Pour eux, cette légitimité peut être annulée à tout moment par le retrait des parties à l'accord.

Les Européens, au contraire, considèrent que la légitimité internationale dérive de la volonté d'une communauté internationale qui est supérieure aux Etats nations. Cette légitimité ne s'incarne pas dans un ordre institutionnel démocratique concret. Chaque organisme international incarne de façon partielle cette légitimité supérieure. Ainsi, par exemple, les forces de maintien de la paix dans l'ex-Yougoslavie ne sont pas simplement le résultat d'accords ad hoc entre gouvernements : elles sont l'expression morale de la volonté et des normes de la communauté internationale.

Le point de vue des Européens s'explique parce qu'ils sont dotés d'Etats plus interventionnistes que celui des Etats-Unis, incarnés dans des bureaucraties pérennes (rappelons qu'aux Etats-Unis le « système des dépouilles »⁶⁴ est prévalent dans l'administration). La notion d'Etat implique donc pour les Européens celle de garant de l'intérêt public, qui doit parfois résister à la volonté populaire. En effet c'est l'Etat qui a la vision la plus claire des intérêts de la nation. Les Européens considèrent que, comme l'Etat chargé de prendre des décisions de façon « autonome », les organisations internationales ont une certaine liberté dans leur prise de décision en vue du bien commun, qu'elles sont par ailleurs à même de définir. Pour les Américains au contraire l'autorité déléguée aux organisations internationales est bien plus limitée, et si une institution donnée ne sert pas les intérêts de l'un des Etats nations démocratiques qui en est membre, ce dernier est en droit de ne plus y participer.

De la même façon, le point de vue américain sur les organisations internationales découle d'une vision de l'Etat qui exprime l'intérêt public uniquement par la traduction de l'agrégation des intérêts de chacun des individus qui composent la nation.

Cette différence a des conséquences dans l'appréhension même du rôle des organisations internationales, et notamment pour la future ONU.

⁶³ Fukuyama 2004

⁶⁴ Ce système consiste à nommer des fonctionnaires en tenant surtout compte de leur activisme politique dans le parti qui prend le pouvoir (au niveau central et aussi au niveau des Etats). Cette pratique est maintenant en partie corrigée au niveau central par la consultation du Sénat ou de Commissions parlementaires, et au niveau de certains Etats par des normes de qualifications ou d'expérience professionnelles exigées des candidats à la fonction publique.

3.1.5. Conclusion

Les différentes institutions qui constituent la gouvernance internationale ont été créées à des moments différents, pour répondre à des besoins différents, 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. Est-elle une communauté d'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 entre 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, et du fait que cela puisse être perçu comme une menace par les autres 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 ?

3. 2 Gouvernance de l'environnement : vers l'organisation des Nations Unies pour l'environnement (ONUE)

L'analyse des formes de gouvernance plus ou moins abouties a permis d'identifier des déterminants de la gouvernance, des facteurs d'évolution et des facteurs de tensions. L'identification de l'unité décisionnelle compétente est également apparue comme un élément clé de l'organisation de la gouvernance. Les nouveaux acteurs qui s'invitent dans le système provoquent des perturbations dont il faut tirer des leçons. C'est pourquoi, en repartant de ce qu'est la gouvernance actuelle de l'environnement, et en reprenant chacun des déterminants identifiés, nous allons évoquer les enjeux d'une ONUE.

3.2.1. Place de l'environnement dans le système de gouvernance internationale

L'environnement est représenté aux Nations Unies par un simple programme, le PNUE (Programme des Nations Unies pour l'environnement). Il a été créé après la conférence de Stockholm par un vote de l'Assemblée générale de l'ONU, le 15 décembre 1972. Le PNUE est chapeauté par le Conseil économique et social de l'ONU qui transmet son rapport annuel à l'Assemblée générale de l'ONU. Le PNUE n'a donc pas de lien direct avec les représentants de l'ensemble des Etats membres de l'ONU. Ce lien indirect est signe d'un faible poids politique car le Conseil lui-même est faible. Il n'a notamment aucune autorité sur les institutions financières.

L'environnement, a une place équivalente à celle, entre autres, de l'UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'enfance), du HCR (Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés) ou de l'UNIFEM (Fonds de développement des Nations Unies pour la femme). Cela signifie que l'environnement, domaine qui sur certains graves problèmes ne peut être géré que de façon globale, tant en ce qui concerne l'aspect territorial (couche d'ozone, changement climatique..) que l'aspect sectoriel (santé, économie), est actuellement traité au niveau d'un problème catégoriel, comme la protection des femmes, des enfants ou des réfugiés.

Les contributions au PNUE sont volontaires, rendant son financement hasardeux et tributaire du bon vouloir des équipes dirigeantes dans les différents Etats qui en font partie. L'instabilité qui en découle rend les actions de long terme très difficiles à mener. Son budget annuel est d'environ 59 millions de dollars, et son personnel de 800 agents. Ces chiffres illustrent la faiblesse des moyens du PNUE, et donc de la faiblesse politique de la protection de l'environnement au sein du système onusien.

Une des conséquences de la composition non universelle du Conseil d'administration du PNUE, en termes institutionnels, est qu'il n'y a pas d'assemblée générale des Etats membres du programme, non plus qu'une élection du directeur par cette assemblée générale. Les 58 membres de Conseil d'administration actuel⁶⁵ sont élus par l'assemblée générale des Nations Unies. Or ce genre de processus dérive souvent en manœuvres diplomatiques et jeux d'alliances dont les résultats sont peu efficaces. Par exemple, c'est ce type de processus de vote en assemblée générale qui définissait la composition de la Commission des droits de l'homme de l'ONU avec pour résultat de voir les Etats mêmes qui bafouaient de la façon la plus flagrante ces droits de l'homme s'en retrouver les garants institutionnels.

La composition universelle transformerait le conseil d'administration du PNUE en assemblée générale propre au programme, et rendrait nécessaire la création d'un organe exécutif, élu par cette assemblée.

Sur la base du constat des insuffisances du PNUE, la France a proposé de créer une agence de l'ONU de plein exercice dans le domaine de l'environnement : une

⁶⁵ 16 sièges pour les Etats d'Afrique, 13 pour les Etats d'Asie, 6 pour l'Europe orientale, 10 pour l'Amérique latine et 13 pour les Etats d'Europe occidentale et autres Etats.

Organisation des Nations Unies pour l'environnement (ONUE). La France a cherché à rallier un nombre de pays aussi grand que possible autour de son initiative, et pour cela a créé des groupes de travail informels, aux Nations Unies à New York et au PNUE à Nairobi qui se sont réunis courant 2005. Au sein de ces groupes des débats ont permis de progresser dans la sensibilisation des pays aux exigences environnementales et dans l'intérêt et la forme que pourrait avoir une ONUE. La France a ensuite transmis un rapport au Secrétaire général des Nations Unies. Pour que l'initiative aille plus loin, il faudrait qu'un groupe officiel soit créé auprès des Nations Unies pour en discuter.

L'Union européenne a aujourd'hui endossé l'initiative.

L'idée de la création d'une ONUE est régulièrement rappelée lors des rencontres internationales ministérielles. Elle a notamment été réitérée au cours du Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement sur la mise en œuvre des objectifs du millénaire en septembre 2005, sommet lui-même devenu le symbole de l'attachement des Etats à la charte des Nations Unies puisqu'il a été l'un des plus importants de l'histoire de l'organisation, rassemblant 180 Chefs d'Etat et de gouvernement

3.2.2. Besoin sécuritaire

- Dans le contexte de mise en cause de la gouvernance mondiale, le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a fait réaliser un rapport : « *Un monde plus sûr, notre affaire à tous* » (décembre 2004), par un panel de personnalités dans le but de proposer des modalités de réforme des Nations Unies⁶⁶. Or, bien que ses auteurs ne soient pas spécialistes de l'environnement, à l'exception notable de Mme Brundtland, le rapport pointe la dégradation de l'environnement comme l'une des plus graves menaces pesant sur notre époque. Le mandat du panel précisait qu'il devait se limiter « *aux domaines de la paix et de la sécurité n'étendant son analyse aux domaines économique et social que s'ils exerçaient une influence directe sur les menaces à venir pesant sur la paix et la sécurité* ». Or les six groupes de menaces que le monde doit affronter, selon le panel sont :

- guerre entre Etats
- violences au sein des Etats, notamment guerres civiles, infractions à grande échelle aux droits de l'homme et génocide ;
- pauvreté, maladies infectieuses et **dégradations de l'environnement** ;
- armes nucléaires, radiologiques, chimiques et biologiques ;
- terrorisme et
- crime organisé multinational.

Les dégradations de l'environnement sont donc identifiées comme une menace de notre époque, alors qu'elles n'étaient même pas mentionnées dans la charte fondatrice des Nations Unies⁶⁷. La **dégradation de l'environnement** apparaît même parmi les dangers graves, considérés comme pouvant « *aussi saper les fondements de l'Etat en tant qu'élément de base du système international* »⁶⁸ au même titre que la violence civile. Le panel assortit sa réitération de la légitimité des Etats nation, acteurs de premier plan, de

⁶⁶ www.un.org/secureworld/report.pdf

⁶⁷ Worldwatch Paper 126 www.worldwatch.org

déclarations sur la nécessité de *l'action collective des Etats*. Et ceci au nom de la mondialisation des menaces à affronter, qui ignorent les frontières.

Dans ce rapport deux paragraphes sont consacrés (§ 71 et 72) à la menace que représente le changement climatique, et soulignent l'importance du protocole de Kyoto.

Le paragraphe 54 développe l'idée selon laquelle il n'y a pas de « *cohérence dans les efforts consentis pour protéger l'environnement au niveau mondial (...) la plupart des efforts faits pour créer des structures de gouvernance internationale au niveau mondial n'ont pas réussi à contrer efficacement le changement climatique, la déforestation et la désertification* ». Cette prise de conscience conforte l'argumentation en faveur de la création d'une véritable gouvernance de l'environnement, projet de l'ONU.

Ce besoin sécuritaire implique une vraie coordination entre Etats et la fixation d'objectifs de manière éclairée. Or les négociations internationales sur le climat illustrent bien la difficulté d'avancer avec un objectif environnemental qui s'imposerait à tous les pays. Cet argument est de plus en plus diffusé auprès du grand public notamment sous une forme catastrophique (i.e. les films « *The day after tomorrow* », « *Une vérité qui dérange* »), et commence à avoir des conséquences politiques. Ainsi, même si les Etats-Unis n'ont pas ratifié le protocole de Kyoto, l'activisme d'un certain nombre de villes et d'Etats américains, ainsi que d'entreprises de ce pays, sur la question du climat est impressionnant : plus de 40 Etats ont adopté des plans de lutte contre le changement climatique. D'autres Etats américains (12 d'entre eux), ainsi que des villes importantes, ont attaqué l'Agence de protection de l'environnement américaine, lui reprochant de ne pas agir pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Les Etats-Unis sont un pays démocratique : si l'Etat représente ses citoyens sur la scène internationale, il doit également leur rendre compte. Or les opinions publiques se forment également sur la scène internationale aujourd'hui, car l'information est elle-aussi mondialisée : même lorsqu'un Etat ne participe pas à un accord international, il peut en subir des conséquences en interne par des mobilisations de ses citoyens.

De la même manière, la Chine accompagne son décollage économique fulgurant d'une crise écologique d'une telle gravité que les émeutes provoquées par certaines pollutions posent un réel problème au pouvoir central⁶⁹. Les paysans se révoltent contre les industries dont les rejets empoisonnent eau, atmosphère et terres cultivables. Après des démarches légales infructueuses auprès des responsables locaux, ces paysans en viennent à des démonstrations violentes qui visent notamment ces responsables. Ces derniers sont souvent les propriétaires et gestionnaires des installations industrielles qui provoquent les pollutions. Les jacqueries de ce type se multiplient et la situation est parfois si critique que l'armée est dépêchée pour rétablir l'ordre.

Dans les deux cas, le péril environnemental est pris très au sérieux par des acteurs bien différents : les élus de riches Etats ou villes aux Etats-Unis, les simples citoyens, paysans pauvres en Chine. Il y a là une prise de conscience collective qui pourrait jouer un rôle stratégique dans l'explication de la nécessité de créer une ONU. En effet, l'examen de la naissance des ministères et agences gouvernementales de l'environnement au niveau

⁶⁸ résumé analytique du rapport de M. Annan www.un.org

national a montré que c'était sous la pression de l'opinion que les Etats se sont décidés à créer des institutions en charge du secteur écologique.

L'environnement mondial et le maintien de la paix sont tous deux des biens publics mondiaux⁷⁰ et présentent des analogies nombreuses. Mais alors qu'en 2001 Smouts considérait qu'«*envisager la dégradation de l'environnement comme un risque planétaire conduirait à un renversement de paradigme auquel les gouvernements ne sont pas encore prêts*», le renversement de paradigme se manifeste, même si d'importantes puissances (Etats-Unis, Chine notamment) le vivent dans l'ambivalence et la division. Sur ce sujet des forces antagonistes sont à l'œuvre à l'intérieur des pays et s'incarnent dans les conflits qui opposent notamment certains acteurs de la sphère économique et de la société civile, ou encore gouvernement central et administrations locales.

Au niveau international, il est probable que seule une pression du même ordre amènera les Etats à abandonner une part de souveraineté, en échange d'une possibilité d'action concertée apte à les protéger des risques liés à la dégradation mondiale de l'environnement. A cet égard les ONG nationales, régionales et à vocation mondiale devraient jouer un rôle majeur. Ces organisations et les défenseurs de l'environnement sont de ceux qui comprennent les risques écologiques, si difficiles à appréhender. Il s'agit du caractère irréversible de certains dommages, au-delà de certains seuils, et qui pourraient mettre en danger la survie de l'humanité, où la présence même de la vie sur notre planète (climat, biodiversité). Or un type de risque reconnu comme grave et global depuis maintenant assez longtemps, la pandémie, a donné lieu à la création et au développement d'une organisation onusienne dont l'histoire et la situation stratégique actuelle sont riches d'enseignements. Il s'agit de l'OMS et de ses rapports avec les domaines de la sécurité, de la science et avec les nouveaux acteurs.

Le risque planétaire est de plus en plus ressenti par des populations et leurs représentants mais n'est pas encore suffisamment fort pour que les Etats acceptent des abandons partiels de souveraineté sur le sujet. Les conditions sont là mais ne sont pas encore totalement qualifiées en tant que telles. Des efforts diplomatiques devrait tendre à la qualification sociale internationale de la dégradation de l'environnement comme enjeu de sécurité planétaire.

De plus en plus, la perception de risques importants suscite une préoccupation interventionniste. C'est ainsi que le rapport de la mission d'information parlementaire sur la grippe aviaire de l'Assemblée nationale (octobre 2005) propose clairement une «*droit d'ingérence sanitaire*», les députés ayant mesuré «*les lacunes du droit international et de la gouvernance mondiale pour faire face aux nouveaux risques*»⁷¹. L'idée aussi que l'OMS

⁶⁹ cf Flash Chine et développement durable n° 1 et 2, notes B2-05-050 et B2-05-074

⁷⁰ «*La définition des biens publics mondiaux donnée par les économistes : (...) des « biens » caractérisés par le principe de non rivalité, c'est à dire que leur consommation par un agent économique n'empêche pas qu'un autre agent économique puisse le consommer aussi, et par le principe de non excluabilité, c'est à dire qu'il n'est pas possible d'empêcher un agent qui refuserait d'en payer le prix de le consommer* » (Francès Nass 2003)

⁷¹ «*Avant propos du président* ». On trouvera le rapport sur le site : www.assemblée-nationale.fr

puisse exercer des pressions sur le commerce international dans le domaine du médicament et des brevets, comme l'Union européenne l'a fait avec le textile en Chine paraît logique. Le parallèle avec l'environnement se fait très naturellement, pour ce qui concerne des risques globaux ou la non action de certains pourrait avoir des impacts sensibles sur d'autres (jusqu'à la disparition des petites îles). Ce type de questionnement amène à s'interroger sur l'opportunité d'un droit d'ingérence environnemental.

Le droit d'ingérence remet en question en profondeur les schémas de gouvernance internationale. Par ailleurs, des gouvernements ne vont accepter l'ingérence que sous la pression d'une nécessité urgente qui fait qu'aucune solution ne peut être trouvée par la négociation diplomatique. Cela a été le cas pour la grippe aviaire à diffusion très rapide. Dans le cas de l'environnement, les temps en jeu sont souvent beaucoup plus longs, échappent à la temporalité des mandats électoraux, et ne provoquent donc pas de réactions interventionnistes. La question pourrait cependant revenir si les temps de régulation ou de dérégulation de l'environnement global devenaient plus courts.

3.2.3. L'économie et les techniques

Les sujets d'environnement global sont souvent étroitement liés à l'accélération des circuits financiers, et aux innovations technologiques : c'est l'utilisation des CFC dans les bombes aérosols qui a provoqué la dégradation de la couche d'ozone ; c'est la prolifération des produits chimiques qui provoquent des pollutions de l'air, des sols, des eaux et partant des atteintes à la biodiversité ; c'est le développement des biotechnologies qui provoque des craintes d'invasion des semences traditionnelles par les organismes génétiquement modifiés (OGM). Ces exemples ne sont que des illustrations de phénomènes plus larges. Les progrès de la science, dans notre univers mondialisé se disséminent très rapidement à la surface de la planète. Lorsqu'un risque ou une dégradation sont avérés, la technique a souvent déjà pris une place très importante dans les économies internationales et il devient difficile de la réguler, à la fois pour des raisons économiques, de nombreux circuits économiques et financiers en dépendent, que politiques, car cela nécessite une régulation collective. Or la gouvernance internationale est moins aboutie que la gouvernance nationale.

Pour dépasser les déficiences du PNUE, des accords multilatéraux de l'environnement (AME) ont été conclus au cas par cas pour répondre à des problèmes émergents : le protocole de Montréal pour contrer la dégradation de la couche d'ozone, la Convention de Stockholm pour réguler les transferts de produits chimiques, les Conventions de Rio sur le climat et la biodiversité avec leur protocole respectif de Kyoto et de Carthagène sur les transferts de biotechnologies, la Convention de Bâle sur les déchets dangereux... Plusieurs centaines d'accords ont ainsi été conclus.

La problématique ouverte par la lutte contre le changement climatique s'apparente à un changement de paradigme économique. Il ne s'agit plus de la

régulation d'espèces particulières (i.e. Convention de Bonn sur les espèces migratrices) ou de zones écologiques remarquables (i.e. Convention de Ramsar sur les zones humides), ni même d'un problème lié à une cause clairement identifiée : les aérosols pour la couche d'ozone, les pétroliers pour les marées noires.... Le réchauffement du climat est lié à toutes les activités humaines qui consomment de l'énergie, autant dire toutes les activités humaines. Les enjeux sont formidables car ils touchent à l'ensemble des modes de vie et la régulation des activités économiques. Les ordres de grandeur financiers sont bien plus importants⁷² : selon les projections de l'Agence internationale de l'environnement (AIE)⁷³, la demande énergétique mondiale va augmenter de 60 % entre 2002 et 2030 et deux tiers de cette croissance sera le fait des pays en développement. Les émissions de CO₂ mondiales liés à l'utilisation de l'énergie devraient ainsi augmenter de 62 % entre 2002 et 2030 (un quart de cette augmentation sera due à la Chine). Le secteur de la production d'électricité dans les pays en développement sera responsable de 38% de cette augmentation, le secteur des transports dans les pays en développement de 14%. La diffusion des technologies propres vers les pays en développement dans les 30 prochaines années apparaît donc comme un enjeu majeur des politiques de lutte contre le changement climatique.

L'AIE estime que les investissements dans le secteur de l'énergie dans le monde devront être de l'ordre de 16 000 milliards (en dollars 2000) entre 2003-2030, soit 568 milliards de dollars par an. En particulier, dans le secteur de la production d'électricité, l'AIE estime les besoins sur la période à 10 000 milliards de dollars. La Chine, à elle seule, devra investir 2 400 milliards de dollars (15%) entre 2003 et 2030 dans le secteur de l'énergie. Ces chiffres font ressortir l'existence d'une fenêtre d'opportunité : il est essentiel que ces investissements soient compatibles avec des scénarios de maîtrise des émissions de gaz à effet de serre.

Or aujourd'hui, seuls les pays développés ont des engagements quantitatifs au titre du protocole de Kyoto. Les pays en développement, au nom des responsabilités communes mais différenciées, et de leur droit au développement, n'ont pas de limites absolues. Ils bénéficient d'aides par le biais de transferts de capacités, ou transferts de technologies, et d'investissements par le biais du mécanisme de développement propre. Même si l'équilibre politique se comprend en raison des différences de niveaux de richesse des pays, et des différences de priorités sur l'agenda politique des pays du nord et pays du sud, au vu des enjeux, les pays développés ne veulent et ne peuvent pas financer tous les investissements dans les technologies propres dans les pays en développement qui sont de l'ordre de 20 à 120 milliards de dollars par an.

⁷² Cette partie est issue de Vieillefosse, Aurélie, 2006, « *Le mécanisme de développement propre : bilan et perspectives* », Document de travail de la D4E, Série synthèses, 06-S02.

Si importants que soient les dangers, les techniques existent qui pourraient les affronter⁷⁴. Pascala et Socolow ont montré, avec des calculs approximatifs, que les objectifs de réduction envisagés à l'horizon 2050 étaient atteignables avec les technologies actuelles : diffusion des véhicules consommant 4 l/100 km ; réduction de 20 à 50% de l'électricité utilisée dans les immeubles résidentiels et tertiaires ; diffusion d'éoliennes ou de capacités nucléaire qui remplacent des centrales au charbon ; installation de dispositifs de piégeage et stockage sur les centrales à charbon ; diffusion des biocarburants. Si la technique est disponible, la situation renvoie à des choix de gouvernance économique et d'incitations adéquates.

Or le climat est un bien public global pur ce qui signifie qu'aucun pays n'a intérêt à réduire ses émissions de manière unilatérale car il en subirait les coûts sans recevoir de véritables bénéfices : seule une action collective peut être efficace. Cette incitation négative à l'action est renforcée par l'importance des enjeux économiques : dans une économie mondialisée, il est important qu'un pays soit compétitif vis-à-vis de ses concurrents, et plus particulièrement en ce qui concerne les biens et services, les circuits commerciaux.

Les AME édictent des règles de protection de l'environnement qui entraînent des coûts plus ou moins importants. La plupart du temps ces coûts sont essentiellement des coûts de transition qui sont gérés sur une période. Or lorsque les coûts deviennent trop importants, les pays hésitent à s'engager. Cette hésitation est renforcée lorsque les bénéfices de l'action sont collectifs et que les gains dépendent également de l'action des autres. De la même manière que les Etats-Unis vis-à-vis du protocole de Kyoto, de nombreux pays sont incités à avoir une attitude de passager clandestin et à laisser les autres adopter des politiques dont ils bénéficieront sans les adopter eux-mêmes. L'envergure des champs couverts par les AME touche de plus en plus aux circuits commerciaux. Or c'est l'organisation mondiale du commerce (OMC) qui assure le respect des règles commerciales internationales. La compatibilité entre les mesures commerciales prises dans le cadre des accords multilatéraux sur l'environnement (AME) et les règles de l'OMC est un sujet qui a été porté par l'Union européenne à l'OMC dans le cadre du cycle de Doha. L'objectif recherché est d'obtenir que ces mesures commerciales soient reconnues comme légitimes au regard des règles de l'OMC⁷⁵.

En effet, des AME tels que la CITES, les conventions de Bâle, de Stockholm, les protocoles de Montréal et de Carthagène, ont recours à des mesures commerciales afin d'atteindre leurs objectifs environnementaux. Ces mesures sont susceptibles d'entrer en conflit avec certains principes de l'OMC du fait que

⁷³ World energy Outlook 2004.

⁷⁴ Cette partie est extraite de la note d'Aurélie Vieillefosse B2-06-076.

certaines AME se fondent notamment sur le principe de précaution et/ou imposent la prise en considération des procédés et méthodes de production. L'application des mesures commerciales découlant des AME aux non-parties constitue le problème central car presque tous les AME prévoient l'application de mesures commerciales aux Etats non-parties. Or, ces derniers pourraient contester une telle application devant l'organe de règlement des différends de l'OMC en se fondant sur la règle selon laquelle les traités ne sont pas opposables aux Etats qui ne les ont pas ratifiés. La relation entre l'AME et les règles commerciales de l'OMC serait alors laissée à l'appréciation de l'organe juridictionnel et serait donc évaluée à l'aune des référents commerciaux. Toutefois, le mandat du cycle de Doha n'envisage la relation entre les AME et l'OMC que sous l'angle des rapports entre les parties aux AME. Le problème essentiel n'est donc pas traité.

En outre, les AME et l'OMC ayant des organes de règlement des différends distincts, des conflits de juridictions ainsi que des divergences de solutions ne peuvent être exclus. L'article XX de l'OMC permet de prendre des mesures de sauvegarde de l'environnement. La jurisprudence de son organe de règlement des différends laisse à penser que des mesures de restriction au commerce prises en application d'un AME satisferaient aux critères de nécessité posé par l'article XX. Cependant, la conformité de ces mesures dépend également de la manière dont elles seraient appliquées : elles ne doivent constituer ni une discrimination arbitraire ou injustifiable ni une restriction déguisée au commerce. Le risque de conflit demeure à ce niveau. A titre d'exemple, une discrimination basée sur des critères économiques (ex. capacité de traiter des déchets) non compensée par ailleurs, pourrait être condamnée par l'OMC.

3.2.4. Les acteurs pertinents

Différents acteurs s'invitent dans la discussion ou y sont invités. Les ONG contestent la fiabilité des Etats comme représentants de l'environnement. Elles considèrent que les Etats représentent des intérêts particuliers et sont sensibles aux électeurs. Les ONG veulent s'auto-saisir de la représentation de l'environnement et revendiquent une forme de participation à la gouvernance. Elles sont très diverses et vont de l'association locale de préservation de la nature à la grande ONG multinationale et quasi-institutionnelle comme l'union internationale de conservation de la nature (UICN) dont certains membres sont des Etats, d'autres des ONG, des experts, et qui regroupe une expertise très large et très diverse.

Les enjeux économiques étant de plus en plus importants, les questions de concurrence sont centrales dans l'élaboration de règles environnementales internationales. Les acteurs concernés au premier chef par les implications de régulations

⁷⁵ Cette partie est issue de Berthier, Anaïs, 2006, « *Accords multilatéraux sur l'environnement et OMC* », Document de travail de la D4E, Série Etudes, 06-E02.

différenciées sur la scène internationale sont les multinationales. Leur influence s'exerce essentiellement par le biais de lobbying auprès des gouvernements ou par des fédérations professionnelles qui exercent des lobbying, organisent des accords volontaires, des opérations de normalisation privée...

Les dégradations environnementales directement perceptibles sont souvent des dégradations locales. Les dégradations globales comme le changement climatique, les pertes massives de biodiversité ou la dégradation de la couche d'ozone ne sont connues que suite à des alertes lancées par des experts scientifiques : ce sont eux qui identifient le phénomène et le qualifient en tant que problème perturbateur de l'environnement global. La population et le politique ont besoin d'un médiateur qui rende compte de phénomènes souvent décalés dans le temps et dans l'espace. L'expert est ce médiateur. Une caractéristique des phénomènes en jeu est qu'ils sont controversés lors de leur apparition. Sur des sujets économiquement et politiquement sensibles le scientifique est toujours suspecté de manipulation. Il est donc nécessaire d'établir des collèges d'experts internationaux qui construisent un compromis. Le Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) remplit cette fonction pour le domaine du changement climatique, mais il n'y a pas d'équivalent dans le domaine de la biodiversité. Ce manque a d'ailleurs suscité une initiative française demandant la création d'un organisme qui pourrait assurer ce rôle.

Les questions de gouvernance internationale sont de plus en plus liées et peuvent rarement être traitées indépendamment des autres. Ainsi les actions de développement de la Banque mondiale peuvent avoir des implications sur l'environnement, et inversement des actions de protection de l'environnement ont des conséquences en termes de développement. Nous avons également vu que les régulations environnementales sont de plus en plus imbriquées avec celles qui régissent les échanges commerciaux. Même les enjeux sécuritaires ne sont plus totalement indépendants des autres domaines de gouvernance. C'est pourquoi les institutions internationales sont, de manière non formalisée, un acteur de la gouvernance d'environnement que ce soit de manière positive ou négative.

L'apparition de nouveaux acteurs ne remet pas en cause la légitimité des Etats à parler au nom du pays. Cependant, de nouvelles formes de régulation doivent être pensées et il peut être intéressant de s'inspirer d'organisations existantes.

L'organisation internationale du travail (OIT) est l'organisation la plus ouverte du système des Nations Unies : elle est tripartite, les différentes instances de l'organisation incluent les représentants des gouvernements, des employeurs et des salariés. Dans les instances décisionnelles, les Etats ont 28 représentants, tandis que les représentants des employeurs et des salariés en ont chacun 14. Cette formule que l'on a cru exemplaire et participative s'est révélée à l'usage source de paralysie. On peut dire aussi que l'objectif de départ de l'organisation connaît aujourd'hui un échec retentissant : lors de la création de la Commission de la législation internationale du travail (accord technique ancêtre de l'OIT), le but recherché était l'uniformisation des conditions de travail pour réguler la concurrence entre pays à hauts salaires et ceux où les rémunérations étaient basses. Or

on a vu plus haut combien le marché du travail est avancé dans la voie de la mondialisation et de la concurrence entre niveaux de salaires.

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a adopté des principes régissant sa collaboration avec les ONG dès 1948. L'OMS délimite les modalités de relations avec les ONG spécialisées dans les domaines de la santé et de l'humanitaire : elles peuvent notamment nommer des représentants qui participent aux réunions de l'organisation, mais sans droit de vote. Parmi les évolutions récentes on notera la possibilité pour les ONG d'alerter l'OMS sans passer par leurs gouvernements en cas de crise ou d'épidémie grave.

Le modèle de l'OMS paraît être plus fonctionnel que celui de l'OIT, autrement dit la participation consultative plus opérationnelle que la participation directe. La dimension d'alerte est intéressante dans le cas de l'environnement pour lequel, on a vu que des médiateurs étaient nécessaires. Les ONG ont eu et ont toujours un rôle précurseur et d'alerte fondamental. Les experts peuvent également tenir ce rôle. La formation de collèges consultatifs (ONG, multinationales, experts) liés à une assemblée d'Etats, et ayant le pouvoir d'interpeller l'Assemblée semble être une voie prometteuse.

3.2.5. Conclusion

Le 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. 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 par le rapport rendu au Secrétaire général des Nations Unies marque fortement son importance politique.

Des enjeux d'environnement planétaire comme le dérèglement du climat ou les pertes de biodiversité massive ont non seulement des implications sur les cycles biogéochimiques 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 experts, les autres organisations internationales. L'apparition de nouveaux acteurs ne remet pas en cause la légitimité des Etats à parler au nom du pays. Cependant, de nouvelles formes de régulation doivent être pensées. La formation de collèges consultatifs (ONG, multinationales, experts) liés à

une assemblée d'Etats, et ayant le pouvoir d'interpeller l'Assemblée est une voie prometteuse.

CONCLUSION GENERALE

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 auquel est lié 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 celle qui règne sur la scène internationale est encore en évolution.

Les déterminants de la gouvernance sont les mêmes tant sur les scènes nationales et internationale. Ils ont donc les mêmes périmètres tout en s'adressant à des unités politiques distinctes : le citoyen dans un cas ou l'Etat dans l'autre. Cette imbrication fait émerger des situations de tensions d'intérêts croisés : c'est ce qui structure les rapports de force entre Etats. Il semblerait que la notion de puissance notamment politique soit soutenue par la place occupée dans les domaines sécuritaires et économiques : puissance de frappe et poids critique.

Les déterminants de la gouvernance subissent de fortes évolutions à un rythme de plus en plus rapide. La mondialisation, les nouvelles technologies sont aujourd'hui des phénomènes observés par tous. Ils introduisent de nouveaux acteurs sur la scène internationale : multinationales, ONG internationales. Par ailleurs le contexte sécuritaire se transforme avec des menaces qui n'opposent plus seulement les Etats entre eux mais aussi des groupes ethniques ou religieux, cas dans lesquels la communauté internationale intervient parfois, qu'elle soit ou non appelée par l'Etat concerné. Les modèles classiques de répartition des enjeux de gouvernance se fissurent. Le point le plus remarquable est l'apparition d'acteurs nouveaux irréductibles à des intérêts citoyens nationaux ou étatiques internationaux.

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 devraient 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 une 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 de l'appréhension 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.

Le fonctionnement de l'OMC montre que les abandons partiels de souveraineté dans certains domaines peuvent être obtenus des Etats en échange d'avantages consentis par ailleurs. Le regroupement des AME sous l'égide unifiée de l'ONU ouvrirait la possibilité d'obtenir des efforts en matière environnementale en échange d'avantages consentis au sein d'autres grandes agences de l'ONU ou d'organisation comme le FMI, la Banque mondiale ou l'OMC. Ce type de négociations croisées seraient particulièrement intéressantes pour travailler de concert avec les pays en développement.

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.

BIBLIOGRAPHIE

Perry Anderson « L'Etat absolutiste », 1976, François Maspéro

Kofi Annan « Dans une liberté plus grande » www.un.org rapport sur la réforme des Nations Unies, 21 mars 2005

Richard Arnold et Andrew B. Whitford « Organisational dilemmas of the US EPA : why structures matter for environmental protection », in Environmental Politics, volume 14, février 2005, numéro 1

Bertrand Badie « Impuissance de la puissance », Fayard, 2004

Yves Beigbeder « L'organisation mondiale de la santé » PUF Que sais-je 1997

Paul Bairoch « Victoires et déboires – histoire économique et sociale du monde du XVIème siècle à nos jours » 1997 Folio Gallimard

Agnès Bénassy-Quéré « Faut-il craindre la mondialisation ? » 2002 site Centre d'études prospectives et d'informations internationales www.cepii.fr

Agnès Bertrand, Laurence Kafatides « OMC, le pouvoir invisible », Fayard 2002

Francis Blanchard « L'organisation internationale du travail, de la guerre froide à un nouvel ordre mondial » 2004, Editions du Seuil

Christian de Boissieu « Les mutations de l'économie mondiale » ouvrage collectif 2000, Economica

Jean Boncoeur, Hervé Thouément « Histoire des idées économiques de Platon à Marx », 1994, Circa Nathan

Boutros Boutros-Gali "Peut-on reformer les Nations Unies?" "L'ONU" revue "Pouvoirs" éditions du Seuil, numéro 109, avril 2004

Philippe Braud « Penser l'Etat » Points essais, Seuil 2004

Irène Caby document de travail D4E "Entreprises et développement durable", Série synthèses N° 04-S03

Gabriel Carette « La force internationale de police dans le cadre de la SDN » revue « Relations internationales », automne 1993

Christian Chavagneux « Mondialisation, le Nord domine toujours le commerce mondial » in « Les chiffres de l'économie, 2006 », hors série « Alternatives économiques »

Christian Chavagneux et Eric Nicolas « L'influence des acteurs privés sur la régulation financière internationale » in « Problèmes économiques » 7-14 avril 19899 – Documentation française

Elie Cohen « L'ordre économique mondial » Fayard 2001

Philippe Cohen, Luc Richard « la Chine sera-t-elle notre cauchemar » 2005, Mille et une nuits, Fayard

Samy Cohen « La résistance des Etats », éditions du Seuil 2003

Russell Dalton « The greening of the globe ? » in Environmental Politics, volume 14, août 2005 2005,

Pierre Edouard Deldique "Fin de partie à l'ONU" JC Lattès 2005

Bertrand Deveaud et Bertrand Lemennicier « L'OMS : bateau ivre de la santé publique » 1997, L'Harmattan

Jared Diamond « Guns, germs and steel, the fates of human societies » W.W. Norton, 1999

Michel Dobré "L'opinion publique et l'environnement" IFEN, 1995

Guillaume Duval et Mathieu Fert « Multinationales : un paysage qui change » in « Les chiffres de l'économie, 2006 », hors série « Alternatives économiques »

Norbert Elia « La dynamique de l'Occident » 1969, Calman Lévy 1991

Alain Euzéby « L'OIT a quarante ans, quatrième âge ou nouvelle jeunesse » article in « Droit Social » N° 1, 2000,

Etienne Farvaque « Fondements constitutionnels de l'indépendance des banques centrales », université de Lille 2001

Alain Finkielkraut « La défaite de la pensée » Gallimard 1987

Hélène Francès, François Nass « Biens publics mondiaux et négociations internationales », 2003, Synthèse D4E N0 03-S02 – document de travail

Francis Fukuyama « State building : governance and world order in the 21st century », 2004 Cornell university press

Simone Goyard-Fabre "L'Etat figure moderne de la politique » Armand Colin 1999

Marcel Granet « La civilisation chinoise » 1929, Albin Michel édition 1994

Jean Christophe Graz « La gouvernance de la mondialisation » La découverte 2004

G. W. F. Hegel "Leçons sur la philosophie de l'histoire » Vrin 1963

Samuel Huntington « Le choc des civilisations » 1996, édition poche Odile Jacob, 2000

S. Jeannesson « La guerre froide », La découverte 2002

- Hugues de Jouvenel « Le défi de la gouvernance » Editorial de Futuribles, juin 2001, N° 265
- Emmanuel Kant « Projet de paix perpétuelle » 1795, Traduction Blondel et al, Hatier 2001
- Paul Kennedy « The parliament of man » 2006, Allen Lane, Penguin books
- Robert O. Keohane « After hegemony, Cooperation and discord in the world economy » 1984, Princeton university press
- Blandine Kriegel "Etat de droit ou empire ?" Bayard 2002
- Gérard Lafay, C. Herzog, M. Freudenberg, D. Ünal-Kesenci, " Nations et mondialisation," Economica 1999
- Jacques Le Goff (sous la direction de) « Histoire de la France urbaine, des Carolingiens à la Renaissance », Seuil 1980
- Philippe Le Prestre, Benoît Mortimort « Les question soulevées par le système de gouvernance internationale de l'environnement » Rapport IDDRI 2004
- Paul Loubière, Nicolas Stiel, Dominique Tjiébaut « Mondialisation, le bout du monde, un voisin toujours plus proche » in « Atlas économique et politique mondial 2005 », Nouvel observateur
- Sandrine Maljean-Dubois, Vanessa Richard « Mécanismes internationaux de suivi et mise en œuvre des conventions internationales de protection de l'environnement » Rapport IDDRI 2004
- Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak « Délocalisations et emploi en France, que faire ? » in Lettre de l'OFCE N° 264, juillet 2005
- Jean-Luc Mathieu « Les institutions spécialisées des Nations Unies » Masson 1977
- JP Maury « Le système onusien » "L'ONU" revue "Pouvoirs" numéro 109
- Philippe Moreau Defarges « G 8: quel bilan ? quel avenir ? » in « Questions internationales » N° 5, janvier-février 2004
- Philippe Moreau Desfarges " De la SDN à l'ONU", "L'ONU" revue "Pouvoirs" numéro 109
- Alexandra Novosseloff « La réforme des Nations Unies : enjeux et perspectives », 1998, disponible sur le site www.stratisc.org
- Christian Noyer « L'indépendance des banques centrales », Revue politique et parlementaire, 1999
- Alain Pelet « Inutile assemblée générale ? » "L'ONU" revue "Pouvoirs" numéro 109
- Robert Poujade « Le ministère de l'impossible », Calmann.Lévy 1975
- François Perroux « L'effet de domination dans les relations économiques », Hommes et techniques, janvier 1949
- Jean Luc Pinol et al « Histoire urbaine de l'Europe, de l'antiquité au XVIIIème siècle », Seuil 2003

Sandra Polaski « Job anxiety is real –and it's global » Policy brief, Carnegie endowment for international peace, www.ceip.org/pub ; "Cambodia blazes a new path to economic growth and job creation" Carnegie papers, numéro 51, octobre 2004

J. Portes « L'histoire des Etats-Unis depuis 1945 » 1992, collection « La découverte » ; « Le temps de la guerre froide » 1992

Sébastien Raspiller et Nicolas Riedinger « Les différences de sévérité environnementale entre pays influencent-elles les comportements de localisation des groupes français ? » Document de travail, D4E Série Etudes N° 04-E01

Arthur W. Rovine « The fist fifty years : the Secretary general in world politics 1920-1970 », A.W. Sijthoff, Lyden, 1970

Guillaume Sainteny "Les verts" 1997, Que-sais-je, PUF ; « L'introuvable écologisme français » 2000, PUF

Serge Sur « L'hégémonie américaine en question », site ministère affaires étrangères

Paul A. Samuelson "Where Ricardo and Mill rebut and confirm arguments of mainstream economists supporting globalization" in The Journal of economic perspectives, summer 2004

Roger Scruton "WHO, What and Why ?" Institute of economic affairs 2000

Javed Siddiqi "World health and world politics", Hurst and Company, London 1995

Stephen Schlesinger « Act of creation : the founding of the United Nations » September 2003 Westview Press,

Marie-Claude Smouts "Les organisations internationales" 1995, Armand Colin ; « Que reste-t-il de la politique étrangère », revue Pouvoirs, N° 88 ; « Risque plénétaire et sécurité environnementale », revue Esprit, mai 2001 ; « Les nouvelles relations internationales » Presses de Sciences Po 1998 ; « Le retournement du monde » Dalloz-Syrey 1995

Russell Sobel « The League of nations covenant and the United Nations charter", revue "Constitutional political economy", vol 5, N°2, 1994

Joseph Stiglitz « Quand le capitalisme perd la tête », 2003, Fayard

Paul Strathern « The Medici, godfathers of the Renaissance », 2003, Jonathan Cape

« Le temps de la guerre froide » 1994, Le Seuil, collection « l'histoire »

G. Thompson « Introduction : situer la mondialisation », Revue internationale des sciences sociales, 160, juin 1999 ; « Toleration and the art of international governance » in Hillier et Roosby « Habitus : a sense of place » pp 67-91, Ashgate, Hampshire ; Critique/essai « Globalisation as the total commercialisation of politics ? » New political economy, vol. 8, novembre 2003 ; "Between hierarchies and markets" Oxford university press 2003 ; "The future of globalization" (avec Paul Hirst) 2002 ; Critique de "The return of cosmopolitan capitalism : the State and war" de Nigel Harris (2003) ;

Tocqueville « Œuvres », « La démocratie en Amérique », 1835-1840, Pléiade, Gallimard 1992

Robert Toulemon « Pour une réforme des Nations Unies » Futurible juin 2004 numéro 298
Kimon Valaskaki « Wesphalie II » : pour un nouvel ordre mondial, Futuribles juin 2001, N° 265
Patrick Verley « L'échelle du monde » 1997 NRF Gallimard
Maw Weber, L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme, 1905. Plon, 1967
Thomas G. Weiss « The United Nations and changing world politics", Wesview Press 2004
Wolff « Histoire économique de l'Europe : 1 000 – 2000 ;1995
A. Zarb « Les institutions spécialisées du système des Nations Unies », Pedone 1980
J-C. Zarka « Relations internationales » Ellipses 2004

Ouvrages collectifs

Agir pour l'environnement ; Actes du colloque « L'organisation mondiale de l'environnement, un projet en construction » Paris 17 décembre 2003, IEP
Conseil d'analyse économique « Gouvernance mondiale » 2001
« Droit international public » Patrick Daillier, Alain Pellet, éditeur L G D J
« L'état de la planète 2006 »
« L'Onu à l'épreuve » in « Questions internationales », n° 11 janvier-février 2005
OFCE (revue de l'OFCE n° 94, juillet 2005) « Attractivité, délocalisations et concurrence fiscale »
OCDE « Perspectives économiques de l'OCDE », 2003/1, N° 73, juin, « Tendances de l'investissement direct étranger dans les pays de l'OCDE »
OCDE, « La gouvernance budgétaire en Chine » in « L'observateur de l'OCDE N° 251, septembre 2005
Ramsès 2005 « Les faces cachées de la mondialisation », Dunod
« Organisations internationales à vocation universelle » documentation française, les notices 1993
« Les protestants et la révolution française » Bulletin de la société de l'histoire du protestantisme français, Tome 135, octobre, novembre, décembre 1989 – Edité par la SHPF
« Un monde plus sûr : notre affaire à tous » Rapport pour le Secrétaire général de l'ONU (décembre 2004) par un panel de personnalités

ANNEXE

L'ONU en chiffre⁷⁶

Hors maintien de la paix les organes onusiens emploient 53 000 personnes dont 9 000 pour le Secrétariat de l'ONU. C'est l'équivalent de l'emploi du conglomerat de Disneyland et trois fois moins que celui de McDonald)

Le budget de 2004 s'élève à près de 6 milliards de dollars. Le budget ordinaire est de 1,2 milliards de dollars, celui des opérations de maintien de la paix à près de 4 milliards. A titre de comparaison le budget 2004 de la France est d'environ 380 milliards de dollars et le budget de la défense de 345 milliards (Deldique 2005, citant Claire Bononyi in « Questions internationales » N° 11).

Les principaux contributeurs au budget de l'ONU sont : les Etats-Unis (22%) mais ils sont souvent très en retard de cotisations ou les suspendent et Japon 19,48 %.

A titre de comparaison, les membres permanents du Conseils de sécurité contribuent de la façon suivante : Grande Bretagne 6,1 % , France 6 % , Chine 2 % et Russie 1 %.

Le système des organisations internationales : le système ONU et des organisations relativement autonome

Les organisations internationales qui sont les plus impliquées dans la « famille » des Nations Unies sont : l'OIT, l'UNESCO, la FAO, l'OMS.

D'autres agences et organisations internationales travaillent de façon très autonome, en lien direct avec des gouvernements et des opérateurs privés.

Par exemple, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ne sont reliés au système de l'ONU que par des liens très lâches. Ces institutions ont des ressources propres, parfois un système de vote pondéré, proportionnel à la part de capital souscrit, un régime spécifique de recrutement etc.. Il arrive que leurs interlocuteurs au niveau des nations soient des fonctionnaires, appartenant notamment aux ministères des finances.

La diminution récente du nombre des organisations internationales⁷⁷ intergouvernementales et croissance du nombre des ONG

Après une quarantaine d'années de forte croissance, le nombre des organisations internationales intergouvernementales a décliné comme le montre le tableau ci-dessous

*Évolution du nombre des organisations internationales
(organisations intergouvernementales) et des ONG*

	1909	1960	1985	1987	1992	1999/2000
OI	37	154	378	311	286	251
ONG	176	1 255	4 676	4 546	4 696	5 825

(source : Yearbook of international organizations 1992/1993 et 1999/2000)

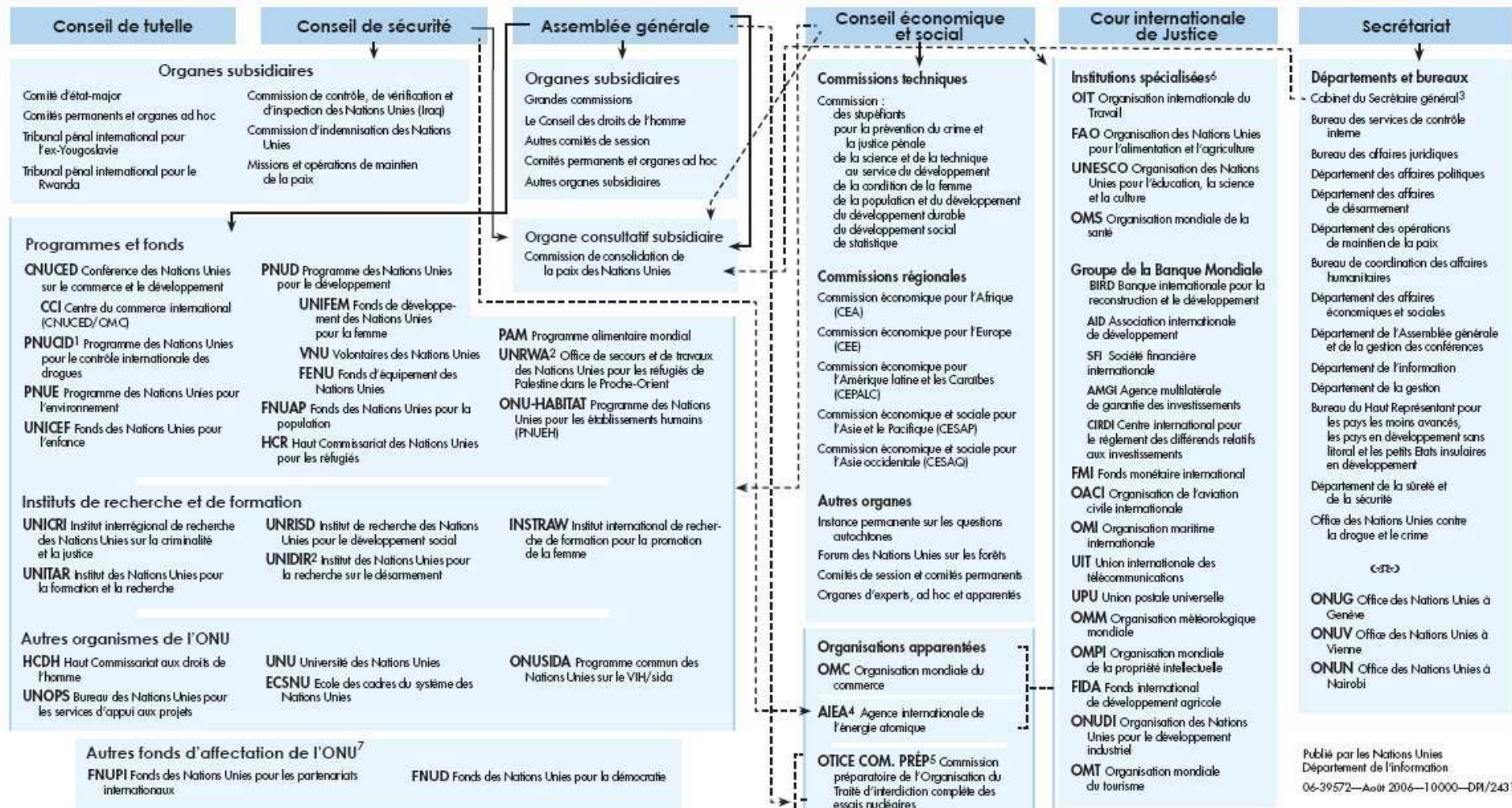
⁷⁶ Source : Moreau Desfarges 2004

⁷⁷ Smouts 1995 page 97



Le Système des Nations Unies

Organes principaux



NOTE : Les lignes pleines à partir des organes principaux indiquent un rapport direct; les lignes pointillées indiquent un rapport non subsidiaire.

1 Fait partie de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime;
 2 Fait uniquement rapport à l'Assemblée générale;
 3 Le Bureau de la déontologie et le Bureau de l'Ombudsman de l'ONU font rapport directement au Secrétaire général;
 4 Fait rapport au Conseil de sécurité et à l'Assemblée;

5 Fait rapport à l'Assemblée;
 6 Organisations autonomes qui travaillent avec l'ONU et qui coopèrent entre elles dans le cadre du Conseil économique et sociale au niveau intergouvernemental et du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination au niveau intersecrétariat.
 7 Le FNUPI est un fonds d'affectation spéciale autonome qui opère sous la direction du Vice-secrétaire général de l'ONU. Le Conseil consultatif du PNUD recommande des propositions de financement de projets au Secrétaire général pour approbation.

Publié par les Nations Unies
 Département de l'Information
 06-39572—Août 2006—1 0000—DPI/2431