

Gouvernance environnementale mondiale¹

Lucile Maertens (Université de Lausanne ; Sciences Po Paris/CERI)

La coordination multilatérale en matière d'environnement s'incarne dans une série de « normes, règles, lois, attentes et structures établies afin de guider le comportement en fonction d'un ensemble d'objectifs publics » qui forment la gouvernance environnementale mondiale (Andonova et Mitchell 2010, p.257). Fruit d'un processus de politisation et d'internationalisation de l'environnement dès le début du 20^{ème} siècle, l'institutionnalisation de la gouvernance environnementale mondiale s'est accélérée à partir des années 1970. Ce système de gouvernance éclatée dispose d'instruments et de modes de régulation multi-scalaires reposant sur un cadrage discursif sélectif des enjeux de l'anthropocène.

La distribution, l'exploitation et la gestion des ressources naturelles ont toujours été des enjeux politiques. À partir du 14^{ème} siècle, les premiers accords bilatéraux en matière de ressources halieutiques sont adoptés sur le continent européen, et s'étendent aux enjeux d'accès territorial et riparien en Europe et en Amérique du Nord aux 17^{ème} et 18^{ème} siècle (Orsini 2018, p.276). La diplomatie environnementale* multilatérale ne s'est toutefois officialisée qu'à partir du 19^{ème} siècle avec la signature du premier accord multilatéral par les États limitrophes du lac de Constance en 1857 (Ibid.). Dès lors, les conventions internationales portant sur les ressources partagées, les espèces ou les substances dangereuses marquent les premières étapes de la politisation de l'environnement à l'international.

Désignant initialement tout ce qui entoure les sociétés humaines, l'environnement émerge comme problème public international en parallèle de la « Grande accélération » qui a suivi la Seconde Guerre mondiale et de l'intensification associée des effets visibles de l'impact de l'activité humaine sur la planète (Corry et Stevenson 2018, p.2). En d'autres termes, cette période que l'on désigne aujourd'hui sous le terme d'anthropocène imposait une réponse mondiale à l'internationalisation des différents enjeux environnementaux comme la multiplication des accidents écologiques (le grand smog de Londres en 1952, la nappe pétrolière du Torrey Canyon en 1967, les essais nucléaires français dans le Pacifique dans les années 1960, etc.) et les conséquences des pesticides sur l'environnement et sur la santé humaine dénoncées par Rachel Carson dès 1962 dans son célèbre ouvrage *Silent Spring*. Autrement dit, en raison de leur dimension transfrontière et multisectorielle, les problèmes environnementaux mondiaux exigent une gestion coordonnée entre différents acteurs intervenant à de multiples échelles. Alors que les pays industrialisés sont de plus en plus préoccupés par les enjeux de pollution, les États nouvellement indépendants aspirent à défendre leur souveraineté sur les ressources naturelles. Sur le plan scientifique, les premières conférences internationales sur l'environnement (telles que les Conférences de Lake Success* en 1949 et la conférence sur la biosphère organisée par l'Unesco en 1968) précèdent les travaux du Club de Rome* sur les limites de la croissance (*The limits to growth*, 1972) et la mise en image de l'interdépendance humaine par les premières photographies de la Terre depuis l'espace à la fin des années 1960. Alors que la période 1945-1972 a été centrale dans l'invention de l'environnement mondial comme objet de politique internationale (Mahrane et Bonneuil, 2014), la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain tenue à Stockholm en 1972 intervient comme catalyseur de l'institutionnalisation de la gouvernance environnementale mondiale.

Ce premier Sommet de la Terre organisé sous l'égide de la Suède et de Maurice Strong a conduit à la diffusion de l'idée de « protection de l'environnement » et à la création du

¹ Chapitre publié dans : **Maertens, Lucile**. 2020. "Gouvernance environnementale mondiale", in *Dictionnaire critique de l'anthropocène*, Paris, CNRS éditions. 441-444.

Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Petit organe subsidiaire, il n'obtient pas le statut d'agence spécialisée et son siège est fixé à Nairobi (Kenya) en réponse aux préoccupations des pays du Sud global craignant de nouveaux obstacles à leur développement économique (Najam, 2005). À la suite de ce sommet, on observe une augmentation progressive des accords environnementaux internationaux visant la régulation de questions environnementales mondiales : alors que Conca dénombre l'adoption de huit accords de ce type dans les années 1950 (dont cinq issus de la conférence sur le droit de la mer de 1958) et de quatre dans les années 1960, il fait état de quinze nouveaux accords dans les années 1970 et de dix-sept dans les années 1980 (2015, p.62-63). Dans un contexte post-Tchernobyl et de fin de la Guerre froide, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue à Rio en 1992 aboutit à l'institutionnalisation du concept de développement durable, défini dans le Rapport Brundtland (1987), et à la reconnaissance de la compatibilité entre économie de marché, progrès technologique et protection de l'environnement (modernisation écologique). La conférence mène également à l'adoption de l'Agenda 21 – un plan d'action pour l'intégration du développement durable au sein des différents secteurs de l'activité humaine –, et de trois grandes conventions (changement climatique, biodiversité et désertification). À la suite de ce sommet, d'autres accords tels que le Protocole de Kyoto concernant les émissions de gaz à effet de serre (1997), la Déclaration du Millénaire (2000) dont l'un des objectifs concerne la soutenabilité environnementale, ou encore le Plan Stratégique de Bali (2004) au sujet des transferts de technologies, structurent la politique internationale de l'environnement. Le Sommet de Rio+20, plus attendu que son précédent en 2002 à Johannesburg, a conduit à la transformation du Conseil d'administration du PNUE en l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement réunissant les ministres de tous les États membres de l'ONU et à l'organisation des négociations sur les objectifs du développement durable adoptés en 2015 dans le cadre de l'Agenda 2030. Le renforcement de l'architecture onusienne en matière d'environnement reste toutefois limité : le projet d'agence spécialisée de l'environnement ne fait pas consensus et les multiples réformes n'ont pas permis de résoudre les problèmes de cohérence, de coordination et de *leadership* en matière de gouvernance environnementale mondiale (Young, 2008).

Pour Zelli et van Asselt, la gouvernance environnementale mondiale relève de la fragmentation institutionnelle (2013) : elle est constituée de complexes de régimes internationaux où se chevauchent différents régimes thématiques qui ne peuvent plus fonctionner de manière parfaitement autonome. D'autres travaux ont mis en évidence la dimension transnationale de l'enchevêtrement d'institutions, d'acteurs et de modes de gouvernance. Pour Andonova et Mitchell, il s'agit d'une évolution multi-scalaire de la politique et de la gouvernance mondiales de l'environnement : d'une part, un jeu d'échelles vertical étend la gouvernance au-delà des États dans le cadre de régimes supranationaux et, en-deçà de la sphère nationale, par l'intégration des acteurs sous-nationaux et municipaux ; d'autre part, un jeu d'échelles horizontal ouvre la politique environnementale mondiale à d'autres organisations régionales et sectorielles et à d'autres enjeux (2010). La gouvernance environnementale mondiale comprend donc des interactions publiques, des coopérations entre acteurs privés et des partenariats hybrides. Elle inclut un nombre croissant d'acteurs aux intérêts politiques et économiques potentiellement divergents qui interviennent dans l'élaboration des outils de régulation. Pouvant s'opposer en termes de priorités et d'objectifs (comme les approches conservacionniste ou préservationniste de la nature débattues dans le cadre de l'UIPN, créée en 1948 et renommée UICN* en 1956), les modes de régulation de la gouvernance environnementale mondiale s'articulent autour de quatre modalités d'exécution : réglementation, incitation, persuasion, prestation (Morin et Orsini 2015, p.212-213). Ainsi s'incarnent-elles dans des initiatives scientifiques (groupes d'experts, organisations

internationales spécialisées, etc.), des choix politiques (privatisation ou nationalisation, gouvernance décentralisée, partenariats public-privé, etc.), des instruments de marché (permis à polluer, paiements pour services écosystémiques, taxe carbone, etc.), et des outils juridiques souvent techniques. Outre la juxtaposition de juridictions différentes, la gouvernance environnementale mondiale est caractérisée par l'absence de *leadership* international clair. En effet, le PNUE a été délibérément créé comme une institution normative au pouvoir limité et a, en outre, longtemps été marqué par les divisions Nord-Sud (Najam, 2005). Par ailleurs, la mise en place de secrétariats associés à certains accords environnementaux multilatéraux a dilué sa capacité à faciliter un système de gouvernance cohérent (Young 2008, p.18). Pour Conca, cette institutionnalisation est également caractérisée par une préférence pour deux des quatre piliers onusiens à savoir le droit international et le développement. Dès les premiers débats à l'Assemblée générale de l'ONU en matière de souveraineté sur les ressources naturelles après la décolonisation, la gouvernance environnementale mondiale a principalement été conçue comme une question de négociations juridiques entre États et comme un enjeu programmatique de développement, au détriment des deux autres piliers onusiens, la paix et la sécurité d'une part, et les droits humains de l'autre. Fruit d'un processus historique de dépendance au sentier et de l'autonomie relative de quelques organisations du système onusien (notamment la FAO, l'OMS et l'Unesco), cette disposition est aussi le résultat du succès de cadrages discursifs et de certaines idées telles que le développement durable ou la responsabilité commune mais différenciée (Conca, 2015).

L'étude de la gouvernance environnementale mondiale s'étend au-delà de ses dispositions institutionnelles (Aykut 2016 ; Corry et Stevenson, 2018). D'une part, les travaux d'inspiration néo-gramscienne interrogent les rapports de pouvoir qui influencent les négociations gouvernementales et le choix des modes de régulation privilégiés, démontrant notamment le poids de l'industrie des énergies fossiles dans le régime climatique. D'autre part, la gouvernance environnementale mondiale résulte également du cadrage discursif des problèmes environnementaux qui légitime les mesures prises pour résoudre ces problèmes. Bernstein a ainsi montré l'institutionnalisation de l'environnementalisme libéral qui structure le débat environnemental international (2001). La notion d'anthropocène n'échappe pas à cette construction discursive façonnée par les acteurs de la gouvernance environnementale mondiale, en particulier les organisations intergouvernementales. Si peu de recherches explorent le rôle des organisations internationales dans l'émergence, la diffusion et le succès du concept d'anthropocène, trois tendances se dégagent dans la saisie et la mobilisation de l'anthropocène par ces institutions. Premièrement, comme l'ont démontré les travaux sur la coproduction de la science et de la politique, les organisations internationales jouent un rôle significatif dans la promotion et l'organisation de la recherche scientifique dans le domaine de l'environnement. Par exemple, l'Organisation Météorologique Mondiale (OMM) a coparrainé au côté du Conseil international des unions scientifiques (renommé Conseil international pour la science en 1998) l'année géophysique internationale de juillet 1957 à décembre 1958, qui a jeté les bases d'une approche en termes de système Terre à l'origine de l'idée d'anthropocène (Lövbrand et al., 2009). De même, suivant une longue tradition de promotion de la science, l'Unesco s'associe à l'organisation de rencontres scientifiques comme celle tenue à Paris à la veille de la COP21 intitulée « Comment penser l'anthropocène ? ». Ensuite, même lorsque ces organisations ne (co)produisent pas directement les travaux scientifiques sur l'anthropocène, elles les diffusent par le biais de leurs multiples publications et par la circulation des experts, démontrant la porosité entre le monde académique et ces institutions. L'Unesco participe ainsi à la mise en place d'interfaces entre science et politique où les travaux académiques viennent nourrir les réflexions politiques, comme dans le cadre de la plateforme *Future Earth* ouverte en 2015. Enfin, c'est précisément en transformant les travaux scientifiques en programmes politiques que les organisations internationales se saisissent aussi de l'anthropocène.

L'anthropocène peut donc être un instrument de légitimation de l'action multilatérale et des modes de régulation mis en œuvre (Lövbrand et al., 2009). Il importe donc de mettre en évidence les normes, discours et savoirs qui cadrent les objectifs de la gouvernance environnementale mondiale. En d'autres termes, il n'est pas question de résumer la gouvernance environnementale mondiale à une simple histoire linéaire d'« apprentissage multilatéral » (Mahrane et Bonneuil 2014, p.163), mais de rendre compte de la complexité des différends politiques et des rapports de force qui ont permis l'instauration des structures de gouvernance et des dispositifs toujours en fonctionnement aujourd'hui (Ibid.). En conceptualisant l'unité du système Terre, la notion d'anthropocène propose un cadrage en termes de changement global qui tend à masquer la diversité des problèmes socio-environnementaux et les expériences inégales de ces enjeux (Biermann et al., 2016). L'approche multi-scalaire telle que suggérée par Biermann et al. vise à éviter cet écueil afin de construire une gouvernance environnementale mondiale associant les changements globaux de l'anthropocène aux expériences différenciées et localisées des dégradations environnementales (Ibid.).

Références :

- ANDONOVA Liliana B., MITCHELL Ronald B., « The Rescaling of Global Environmental Politics », *Annual Review of Environment and Resources*, 35-1, 2010, p. 255-282.
- AYKUT Stefan C., « Taking a Wider View on Climate Governance: Moving beyond the 'Iceberg,' the 'Elephant,' and the 'Forest.' », *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 7-3, 2016, p. 318-328.
- BERNSTEIN Steven, *The Compromise of Liberal Environmentalism*. New York, Columbia University Press, 2001, 288 p.
- BIERMANN Frank et al., « Down to Earth: Contextualizing the Anthropocene », *Global Environmental Change*, 39, 2016, p. 341-350.
- CONCA Ken, *An Unfinished Foundation: The United Nations and Global Environmental Governance*. Oxford, Oxford University Press, 2015, 320 p.
- CORRY Olaf, STEVENSON Hayley (dir.), *Traditions and Trends in Global Environmental Politics*. Londres, Routledge, 2017, 212 p.
- LÖVBRAND Eva, STRIPPLE Johannes, WIMAN Bo, « Earth System Governmentality: Reflections on Science in the Anthropocene », *Global Environmental Change*, 19-1, 2009, p. 7-13.
- MAHRANE Yannick, BONNEUIL Christophe, « Gouverner la biosphère. De l'environnement de la Guerre froide à l'environnement néolibéral », in : D. Pestre, *Le gouvernement des technosciences*, Paris, La Découverte, 2014, p. 133-169.
- MORIN Jean-Frédéric, ORSINI Amandine, *Politique internationale de l'environnement*. Paris, Presses de Sciences Po, 2015, 292 p.
- NAJAM Adil, « Developing countries and global environmental governance: from contestation to participation to engagement », *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 5-3, 2005, p. 303-321.
- ORSINI Amandine, « Chapitre 16. La diplomatie environnementale », in : T. Balzacq, F. Charillon, F. Ramel (dir.), *Manuel de diplomatie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018, p. 275-290.
- YOUNG Oran R., « The architecture of global environmental governance: bringing science to bear on policy », *Global Environmental Politics*, 8-1, 2008, p. 14-32.
- ZELLI Fariborz, VAN ASSELT Harro, « The institutional fragmentation of global environmental

governance: causes, consequences, and responses », *Global Environmental Politics*, 13-3, 2013, p. 1-13.

> Club de Rome, Conférences de Lake Success, Conservation, Développement durable, Diplomatie environnementale, UICN et WWF