



institut du développement durable et des relations internationales – 6, rue du Général Clergerie – 75116 Paris – France – Tél. : 01 53 70 22 35 – iddri@iddri.org – www.iddri.org

idées
POUR LE DÉBAT

N° 07/2002 | GOUVERNANCE MONDIALE

Dynamique des négociations internationales environnementales : jeux d'acteurs et interactions verticales

Le cas des négociations sur la biodiversité

Sophie Thoyer (Lameta)

Ce document est le compte-rendu réalisé par Sophie Thoyer du séminaire du 13 décembre 2002 organisé, à

Montpellier, par l'Agro Montpellier et l'Iddri, dans le cadre du programme de recherche « Concertation,

décision, environnement » financé par le MEDD. Ce texte n'engage que son auteur.

Tous droits réservés

Dynamique des négociations
internationales environnementales :
jeux d'acteurs et interactions verticales
Le cas des négociations sur la biodiversité

Sophie Thoyer (Lameta)

Compte-rendu du séminaire organisé par
l'Agro Montpellier et l'Iddri,
le 13 décembre 2002, à Montpellier (France)

Ce séminaire a été organisé avec l'assistance financière du ministère de l'écologie et du développement durable, dans le cadre du programme de recherche Concertation-Décision-Environnement, et de l'Institut du développement durable et des relations internationales.

© Iddri, 2003.

Les modes classiques de négociation internationale, dominés par des enjeux économiques et géostratégiques où la primauté de l'Etat-nation comme représentant des intérêts locaux est absolue, se sont révélés peu adaptés au cas des négociations internationales environnementales. A la fois éminemment globales tout en renvoyant à une multiplicité de situations et de préférences, les questions environnementales renouvellent les modes de coordination collective pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des normes internationales.

La question environnementale contribue donc à modifier en profondeur la configuration de nombreuses négociations internationales, qu'elles soient directement liées à un enjeu de préservation des ressources naturelles ou qu'elles y touchent indirectement par le biais du commerce par exemple ou de la répartition des richesses.

Cette modification touche à la fois des objectifs substantiels des négociations et leur déroulement. Elle concerne aussi bien les acteurs impliqués que les procédures par lesquelles ils interviennent. Elle tend à complexifier et à intensifier les relations entre les questions globales et les situations locales.

Cherchant à rompre avec l'approche classique de division verticale – acteurs locaux gérant des ressources locales, acteurs nationaux élaborant des politiques publiques et Etats négociant les normes internationales –, ce séminaire avait pour objectifs de repérer les formes nouvelles d'articulation des échelons locaux et globaux de gouvernance, appliquées à la gestion de la biodiversité, d'une part, et d'analyser dans quelle mesure les changements induits par ces nouvelles formes d'articulation modifient la dynamique des négociations internationales (nature des acteurs, des compromis, des objectifs, des solutions), d'autre part.

Le séminaire a été organisé en deux parties. La première session a fait le point sur les nouveautés que l'on peut observer dans les dynamiques des négociations internationales et qui sont plus spécifiquement liées aux caractéristiques des problèmes globaux d'environnement. Au-delà des questions classiques de souveraineté, des rapports Nord-Sud et de contrôle des ressources, on s'interrogera sur l'importance croissante des acteurs non gouvernementaux (ONG, secteur privé, communauté épistémique, communautés paysannes, etc.), qui, avec des légitimités différenciées, contribuent à faire évoluer en profondeur le contenu des discussions influant sur les décisions et les intérêts pris en compte dans le processus. Dans quelle mesure cela permet-il de renouveler les modes de régulation et de mieux prendre en compte la diversité des préférences des acteurs sociaux, publics et privés ?

La seconde session a abordé la question de l'articulation entre les échelons locaux et globaux de gestion de la biodiversité. Moins qu'une opposition entre local et global, il s'agissait surtout de mettre en évidence les adaptations opérées par les acteurs dans leurs usages et leurs représentations de la biodiversité en fonction d'injonctions – parfois contradictoires – provenant d'échelons divers. Il était aussi intéressant de mesurer comment les capacités de régulation des acteurs sociaux sont utilisées en retour dans l'élaboration des normes internationales et renforcées pour faire face aux obstacles pratiques qui se présentent dans la mise en œuvre des décisions.

Programme

Session 1

Stéphanie Aulong et Sophie Thoyer (Lameta) avec le concours de Julie Clerc (Lameta), La nature des conflits dans les négociations internationales : le cas de la biodiversité.

Marc Hufty (IUED, Genève), La dimension Nord-Sud de la régulation internationale de la biodiversité.

François Lerin et Laurence Tubiana (IAMM-Solagral, Iddri), Le rôle des acteurs non étatiques dans la définition de l'agenda international dans les négociations internationales environnementales.

Session 2

Thierry Lefebvre (Iddri, EHESS), Généalogie du concept de « local » dans les débats internationaux sur la biodiversité.

Estienne Rodary (CREPAO, UPPA), La dimension globale dans la gouvernance locale de la conservation de la nature au Zimbabwe et en Zambie

Sélim Louafi (université Louvain-la-Neuve, Iddri), Typologie des positions théoriques sur les questions d'articulation global-local : illustration à partir de l'évolution institutionnelle de l'IUCN (International Union for the Conservation of Nature).

Discussion table ronde

Gouvernance multi-niveaux : quelles articulations entre le local et le global ?

Quelques éclairages de la littérature

Les débats qui ont eu lieu ont démontré que les négociations autour de la préservation de la biodiversité posent plusieurs questions qui se retrouvent dans la littérature sur la gouvernance multi-niveaux.

Quelles sont les bases de la légitimité de l'intervention croissante des réseaux d'acteurs non étatiques dans l'élaboration du régime international de la biodiversité ? Comment concilier les exigences du respect des préférences et des compétences locales et la nécessité de coordonner les décisions dans un processus qui concerne l'ensemble de la planète ? Quelles procédures mettre en place pour assurer l'articulation entre différents niveaux de décision et d'application des décisions ?

Il nous a donc semblé utile de fournir *ex-post* un court résumé de la littérature sur la gouvernance multi-niveaux qui apporte quelques

éclairages théoriques supplémentaires au compte-rendu des exposés et des débats fourni ci-dessous.

La gouvernance multi-niveaux est devenue un sujet largement débattu, surtout depuis que sont réaffirmés les principes de délégation et de subsidiarité justifiant la décentralisation, d'une part, et de recentrage des décisions politiques à l'échelle supranationale au sein de conventions et de traités internationaux, d'autre part. Le processus de décision formel échappe ainsi partiellement aux institutions représentatives fondamentales pour être délégué en partie à des agences de régulation et des institutions internationales dans lesquelles interviennent, directement ou indirectement, des réseaux d'acteurs privés et publics.

Il existe donc une littérature en maturation qui traite de plusieurs questions : les formes de dispersion verticales de l'autorité formelle des Etats nations vers le haut (international) ou vers le bas (décentralisation) et de dispersion latérale (vers des acteurs non étatiques) ; les frontières de l'autorité – si le lien traditionnellement établi par l'Etat westphalien entre territoire et autorité est distendu, sur qui doit s'exercer l'autorité ainsi réallouée (Caporaso, 2000) ? ; l'efficacité des procédures de réallocation et de partage de l'autorité et des compétences.

Une réponse initiale à ces questions a été d'étendre les théories existantes et les concepts déjà bien maîtrisés à ces nouvelles dimensions. Un autre type de réponse a été de construire de nouveaux concepts – comme la gouvernance multi-niveaux, la gouvernance polycentrique, la gouvernance multi-perspective –, et d'évaluer leur pertinence en analysant leur capacité à fournir des éléments de réponse analytiques aux questions empiriques suivantes :

- les juridictions doivent-elles être organisées autour de communautés spécifiques (définies par leur appartenance géographique, sociales ou identitaire) ou autour de problèmes spécifiques (et s'appliquer alors à tous ceux qui sont concernés par ce problème) ?
- Les juridictions devraient-elles cumuler les compétences ou devraient-elles ne remplir qu'une seule fonction ?
- Les juridictions doivent-elles être limitées en nombre ou être autorisées à proliférer ?
- Les juridictions devraient-elles être organisées pour durer ou doivent-elles être flexibles, adaptables ?

Les théories du fédéralisme cherchent à spécifier quelle est la meilleure allocation d'autorité entre différents niveaux de gouvernement et comment ces différents centres de décision interagissent. Les avantages de la décentralisation ont été formalisés par Oates (1972, 1999) en termes de financement public des biens publics. Dans la même veine, les spécialistes d'économie publique se sont intéressés au problème de la décentralisation des décisions budgétaires et fiscales en élaborant sur l'article fondateur de Tiebout (1956) sur la concurrence entre des juridictions locales et en développant la théorie de la gouvernance polycentrique (Ostrom, Tiebout et Warren, 1961 ; Ostrom and Ostrom, 1999). Les économistes néoclassiques se sont

aussi intéressés à l'offre et la demande de gouvernance et ont plus récemment remplacé leur vision traditionnelle d'un gouvernement monopolistique associé à un territoire pour proposer des juridictions flexibles conçues comme des coalitions volontaires pour choisir, financer et bénéficier de biens publics excludables avec une efficacité optimale (travaux sur les clubs de Casella and Frey, 1992 ; Frey et Eichenberger, 1999).

Des spécialistes des relations internationales ont analysé le partage du pouvoir entre Etats. D'autres ont analysé en détail la façon dont les acteurs non gouvernementaux se sont imposés comme des partenaires à part entière dans le processus de décision (Keck & Sikkink, 1998). Un certain nombre de recherches affirment ainsi que ces récentes évolutions ont en partie cassé le lien traditionnel entre territoire et autorité : de nouvelles sphères d'autorité se forment qui assurent que les règles sont respectées mais ces sphères ne sont ni hiérarchiques, ni fluides, ni souvent territoriales et sont en partie non gouvernementales (Rosenau, 1997).

L'ensemble de cette littérature, très disparate par nature, est construit sur le postulat commun que la ventilation de gouvernance entre des juridictions multiples peut être plus efficace que la concentration de gouvernance à un seul échelon. L'objectif commun de cette littérature est donc de trouver le meilleur équilibre entre les avantages et les désavantages de la décentralisation en fonction des politiques poursuivies et des communautés concernées. Les juridictions qui s'étendent sur un grand territoire ont pour avantage d'exploiter les économies d'échelle dans la fourniture des biens publics, de mieux internaliser les externalités et de permettre un système de taxation et de redistribution plus efficace. En revanche, elles ont tendance à imposer une politique unique sur un large territoire avec des populations hétérogènes.

Dans la diversité de cette littérature extrêmement abondante et appartenant à la fois à des disciplines et à des paradigmes différents, Hooghe et Marks (2002) identifient deux grandes catégories de gouvernance multi-niveaux : celle que nous appelons ici hiérarchique et celle que nous appelons flexible. Nous présentons ci-dessous un court résumé de leur typologie.

La multi-gouvernance hiérarchique décrit le système des juridictions emboîtées : international, national, régional, local. Ces juridictions associent plusieurs fonctions ou compétences et peuvent disposer le cas échéant de leur propre système de représentation, d'exercice des responsabilités et de mise en application des décisions (y compris le système de contrôle et de sanction). Le type de juridiction territorial est généralement stable et évite les intersections de compétence entre niveaux. Il est probablement le plus facile à comprendre dans le système d'appréhension classique de l'exercice de la gouvernance. La théorie fondatrice de ce type de gouvernance est celle du fédéralisme. Cette théorie repose sur quelques principes censés en assurer l'efficacité : les juridictions doivent s'appliquer à des territoires sans intersection conflictuelle (le principe d'exclusivité reste donc valide malgré l'emboîtement), le nombre de juridictions doit être limité, l'architecture doit s'appliquer à tous de manière durable.

La multi-gouvernance flexible (ou gouvernance polycentrique), dont on retrouve les bases dans les théories néo-institutionnalistes, est composée de juridictions spécialisées, fragmentées entre des fonctions spécifiques et sans échelle d'application particulièrement définie. De fait, c'est la fonction plus que le territoire qui définit l'étendue d'application. Les juridictions ainsi définies sont en général très flexibles, apparaissant et disparaissant selon les besoins, et peuvent concerner l'intersection de plusieurs territoires et échelles. Le nombre de juridictions est élevé, particulièrement à l'échelle locale. Un certain nombre de recherches tendent à démontrer que ce type de gouvernance se développe aussi à l'échelle internationale: Rosenau (1997) parle ainsi de *framegration*, système de plusieurs sphères d'autorité fragmentées et interdépendantes, dans lequel n'existe pas de distinction nette entre les affaires intérieures et les affaires internationales, et dans lequel les problèmes locaux peuvent prendre une ampleur transnationale et les défis mondiaux peuvent avoir des répercussions de voisinage. Il y a dans cette conception l'idée qu'un large spectre d'acteurs publics et privés collaborent et entrent en concurrence dans des coalitions mouvantes. Il n'y a pas d'architecture spécifique pour ce type de gouvernance : c'est la fonction plus que la représentation qui guide la participation et l'échelle de compétence.

Le principal coût de la gouvernance multi-niveaux réside dans la coordination de juridictions multiples : il faut éviter les débordements d'un type de juridiction sur un autre lorsque leurs effets sont négatifs. Deux grands types de réponse sont apportés au dilemme de la coordination : limiter le nombre d'acteurs autonomes qui doivent être coordonnés (en limitant le nombre de juridictions autonomes) – c'est la stratégie de la structure hiérarchique – ou limiter l'interaction entre les acteurs en répartissant leurs compétences dans des unités fonctionnelles distinctes – c'est la stratégie de la structure flexible.

Les biais de gouvernance de la structure hiérarchique proviennent du fait que l'identité et les préférences des citoyens ne peuvent s'exprimer qu'à travers une communauté territoriale. Les barrières à la sortie étant relativement élevées (pour échapper à une juridiction, il faut pouvoir changer d'identité ou de localité), ce type de gouvernance est bien adapté aux problèmes de fourniture de biens publics non excludables. La structuration de la contestation est facilitée par la concurrence des options au sein d'une juridiction, ce qui favorise le marchandage politique et le *logrolling*.

Les biais de la gouvernance flexible sont dus au fait qu'elle repose sur une communauté qui, très souvent, s'autodéfinit. Les juridictions sont des arrangements instrumentaux qui résolvent des problèmes de coordination *ad hoc* et qui peuvent donc être détournés par les membres influents du groupe. En revanche, la sortie de la juridiction est relativement facile – souvent fondée sur la participation volontaire – et plus spontanée. La délibération est davantage basée sur les conditions de production d'un bien public spécifique que sur des choix de valeur sociale.

En conclusion, ces deux modèles génériques de la gouvernance multi-niveaux illustrent deux manières très différentes d'envisager la relation du local et du global dans le processus de décision public. La gouvernance hiérarchique repose sur une vision verticale dans

laquelle les décisions globales imposent un faisceau de contraintes au sein duquel se construisent les décisions nationales et locales, Alors que la gouvernance flexible se construit sur des réseaux d'acteurs concernés par un problème envisagé dans ses différentes échelles, dans lequel le global et le local s'enchevêtrent sans hiérarchie pré-définie.

Bibliographie

Caporaso J., 2000. Changes in the Westphalian order: territory, public authority and sovereignty. *International Studies Review*, 2, p. 1-28.

Casella A. & Frey B., 1992. Federalism and clubs. Towards an economic theory of overlapping political jurisdictions. *European Economic Review*, 36, p. 639-646.

Frey B. & Eichenberger R., 1999. The New democratic federalism for Europe. Functional, overlapping and competing jurisdictions. Edward Elgar, Cheltenham.

Hooghe L. & Marks G., 2002. Types of multilevel governance. *Cahiers européens de Sciences Po*, n° 3.

Keck M. & Sikkink K., 1998. Activists beyond borders: advocacy networks in international politics. Ithaca Cornell University Press, New York.

Oates W., 1999. An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, Vol 37, p. 1120-1149.

Ostrom V. & Ostrom E., 1999. Public goods and public choices. *In Polycentricity and local public economies: readings from the workshop in political theory and policy analysis*. Ed McGinnis M., Ann Harbour University of Michigan Press, p. 75-105.

Ostrom V., Tiebout C. & Warren R., 1961. The organization of government in metropolitan area: a theoretical perspective. *American Political Science Review*, Vol 55, p. 831-842.

Rosenau J., 1997. Along the domestic-foreign frontier. Exploring governance in a turbulent world. Cambridge University Press, Cambridge.

Tiebout C., 1956. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, Vol 64, p. 416-424.

Session 1

Les caractéristiques des négociations internationales

S. Aulong et S. Thoyer ont développé les questions de cinétique de la négociation formelle et de l'évolution des conflits dans l'enceinte des rencontres interétatiques. Elles appuient leur analyse sur la littérature de la structuration des conflits en démontrant qu'un processus de négociation peut passer par des phases de conflit structuré ou *problem solving* (dans lesquels les parties prenantes partagent des valeurs et des objectifs collectifs mais ne sont pas d'accord sur les instruments à utiliser) et des phases de conflit non structuré ou *problem finding* (dans lesquels les parties prenantes ne convergent pas sur le diagnostic de la situation, les valeurs sous-jacentes et les objectifs communs étant à définir).

A travers une relecture de l'histoire de la négociation sur les ressources génétiques agricoles (l'Engagement international devenu, en 2001, le Traité international), S. Aulong et S. Thoyer identifient les facteurs qui font glisser les conflits d'une forme à l'autre : quand sont-ils entièrement exogènes à la négociation en cours (innovations technologiques comme les biotechnologies, qui redéfinissent les enjeux liés à l'accès à la diversité génétique) ? Quand sont-ils induits par l'évolution des enjeux et des conflits dans d'autres arènes de négociation (par exemple la signature de la Convention sur la diversité biologique 1992 ou des accords ADPICs en 1995) ? Quand sont-ils aussi le résultat d'une mutation endogène liée à l'évolution des perceptions et des préférences des acteurs, ou de leurs stratégies ? Cette question prend tout son sens dans le cas des négociations liées à la biodiversité car les enjeux sont complexes techniquement, et donc difficilement accessible au néophyte, il existe une multiplicité de négociations menées en parallèle (CDB, ADPIC, Carthagène, Engagement international) en fonction desquelles les parties prenantes forment des coalitions mouvantes.

Dans leur analyse de l'évolution de la négociation sur la biodiversité, S. Aulong et S. Thoyer identifient des phases d'apprentissage (pas d'accord sur les objectifs ni les instruments), des phases de coordination (accord sur les objectifs et les instruments), mais aussi des formes de conflit semi-structuré avec des phases redistributives (accord sur les objectifs mais pas sur les instruments) et des phases intégratives (accord sur les instruments mais pas sur les objectifs). Elles montrent que, contrairement au modèle linéaire souvent présenté dans la littérature, les négociations sur les ressources génétiques agricoles se caractérisent par une évolution en boucle : à la phase d'apprentissage (1960-1981) a succédé une phase de coordination (1981-1983), ponctuée par la signature de l'Engagement international, qui a rapidement explosé en une série de sous-conflits principalement autour du droit des agriculteurs et des régimes d'accès aux ressources génétiques, ramenant la négociation dans des phases redistributives et intégratives qui ont duré près de vingt ans.

Elles rappellent ainsi que la nature des conflits dans la négociation formelle évolue avec le contexte international, mais que les stratégies d'intervention adoptées par les acteurs non étatiques pèsent aussi dans le déroulement des négociations. Elles ont ainsi porté une attention particulière au rôle joué par deux ONG, Rafi et Grain, depuis le début des négociations sur l'Engagement international et sur la façon dont elles ont contribué à faire évoluer les enjeux de la négociation formelle. Elles ont d'abord imposé le droit des agriculteurs comme un principe fondateur de l'accord plutôt que comme un instrument opérationnel et ont contribué à maintenir le dialogue entre nations dans les phases de tension où le processus de négociation risquait d'échouer (Keystone Dialogue). Leur travail met aussi en évidence la complexification du lien local-global dans les négociations sur la biodiversité avec l'entrée en scène du principe de subsidiarité. Comment concilier un objectif global commun et des instruments spécifiques à chaque collectivité sans multiplier les biais de coordination ?

Marc Hufty a concentré son intervention sur la question du régime international¹ de la biodiversité et de son articulation avec le développement. Malgré de nombreux articles de sciences politiques qui s'y réfèrent explicitement, l'existence d'un régime international de la biodiversité, que semble confirmer la multiplicité des forums inter-étatiques consacrés à cette question, est-elle réelle ? De fait, la biodiversité est à l'intersection d'une série de débats qui concernent aussi bien la conservation des forêts tropicales que la protection et l'utilisation des ressources génétiques agricoles, le « brevetage » du vivant, les droits des populations autochtones ou les mesures de biosécurité liées au développement des organismes génétiquement modifiés. Le régime international de la biodiversité est donc plutôt un méta-régime dont le cœur serait la convention-cadre sur la diversité biologique : la question de l'articulation et de la coordination avec d'autres régimes est centrale.

M. Hufty a analysé plus spécifiquement l'articulation des régimes internationaux de la biodiversité et du développement. Selon lui, l'hypothèse selon laquelle la biodiversité pourrait contribuer à rééquilibrer les flux Nord-Sud en imposant une renégociation de la dette financière contre la dette environnementale est illusoire. Étant donné la répartition des capacités techniques, les ressources génétiques ne peuvent générer de flux financiers au Sud : c'est une croyance qui permet d'organiser le régime autour de la notion de « souveraineté nationale sur les ressources génétiques », mais qui de fait lui imprime une cinétique déséquilibrée. M. Hufty tire un parallèle avec la croyance, savamment entretenue, qu'il existe un régime international d'aide au développement. En fait, les pays en développement (PVD) ne sont que les pays dans lesquels interviennent des acteurs de l'aide au développement, ils n'ont pas d'autre identité. Les échecs répétés de l'aide internationale ne remettent pas fondamentalement en cause le paradigme du développement, car l'« objet PVD » reste muet : les ajustements sémantiques se succèdent, sans remettre en question une pratique inventée par le Nord pour le Nord et qui ne s'alimente pas de la perception et des préférences du Sud.

¹ Défini par Krasner comme « l'ensemble des principes, des règles, des normes et des pratiques décisionnelles qui configurent et font converger les attentes des acteurs dans un domaine donné à l'échelle internationale ».

Ce détour est intéressant, car M. Hufty argumente que le régime international de la biodiversité (s'il existe) et la problématique de l'aide au développement sont inséparables. On y retrouve les mêmes intervenants, les mêmes « courtiers » de l'aide et les mêmes instruments. Ainsi, l'instrument de conditionnalité de la Banque mondiale s'étend-il désormais aux projets de conservation. Est-ce une coïncidence ? Il montre aussi comment les paradigmes dominants se renforcent entre biodiversité et développement, comment, par exemple, l'idée de « préservationnisme » a évolué vers celle de « conservationnisme » (invoquant et justifiant successivement les notions de pression anthropique, de préservation des usages, puis aboutissant à la création de zones tampon, de participation des usagers, puis de contractualisation pour surmonter les blocages institutionnels et les résistances). Cette double perception de l'objet biodiversité et de l'objet développement donne lieu aux mêmes malentendus productifs : on croit pouvoir isoler le global du local, le foncier de la conservation, l'homme de la nature.

F. Lerin a présenté le rôle évolutif des acteurs non étatiques dans les négociations internationales et plus spécifiquement dans les négociations internationales environnementales. Il rappelle d'abord la diversité de ces organisations, qui vont des organismes de solidarité internationale en passant par les organisations traditionnelles de la société civile de type syndicat, les communautés identitaires (par exemple les organisations confessionnelles), les groupes d'intérêt scientifique et même les ONG directement liées à des entreprises (notamment sous la forme de fondations). Cette diversité des organisations et des intérêts, placée sous un unique chapeau « organisations non gouvernementales », pose problème même si elle est perçue par certains comme le seul moyen d'établir une forme de démocratie plus responsable, plus *accountable*. Mais elle est aussi l'objet de critiques répétées concernant sa légitimité d'action et de représentation. F. Lerin souligne que l'analyse actuelle des rapports entre l'Etat et la société civile suit souvent une logique inversée par rapport à l'évidence historique : le rôle des ONG est souvent interprété comme une évolution de la gouvernance dans laquelle l'Etat, affaibli, concède un espace d'expression à des agents non étatiques qui vont suppléer à ses manques. Or, les organisations de la société civile pré-existent à l'Etat de droit moderne. Cet espace public existe indépendamment du mécanisme électif légitimant l'Etat de droit. Historiquement, il s'est plutôt construit à l'échelle nationale autour des problèmes de développement public et de déficit de biens publics (santé, éducation).

Il existe une grande variété de trajectoires historiques d'ONG en fonction des contextes techniques et politiques dans lesquels elles se sont créées et développées. Dans les pays européens, les organisations confessionnelles ont sans doute été parmi les premières ; elles ont été suivies, dans les années 70, par des organisations « techniques » travaillant sur le développement. En Amérique latine, c'est sans aucun doute dans la chronologie de la crise des organisations traditionnelles de gauche, puis de nombreux coups d'Etat militaires, que se sont créés des espaces d'activité qui étaient politiques sans être partidaires. On pourrait aisément multiplier les exemples : grandes organisations environnementalistes organisées en réseaux internationaux (souvent

basés aux Etats-Unis), des organisations de défense des droits de l'Homme, forte montée en puissance des ONG urgentistes dans les pays européens (assistance aux victimes civiles des conflits), etc. Certaines régions, comme l'Afrique subsaharienne ou le Maghreb, se sont constituées plus tardivement, soit pour répondre aux besoins des bailleurs de fonds (les fameux « courtiers en développement »), soit pour tenter de créer des espaces politiques dans des systèmes politiques largement « verrouillés ».

Ces réseaux d'ONG aux trajectoires différentes semblent former aujourd'hui un « acteur » réuni sous le vocable de société civile, qui s'est pour une large part associé, ou fait partie, des constituants du mouvement dit altermondialiste.

La phase de réattribution d'expression aux ONG que nous vivons aujourd'hui ne coïncide donc pas avec un affaiblissement des Etats. Bien au contraire, l'expression organisée de cette société civile vient en complément, en accompagnement d'un Etat fort, qui raisonne ses interventions et ses décisions différemment. Il y a un déplacement du politique partidaire vers un politique plus associatif. En revanche le terme de société civile ne peut en aucun cas laisser penser qu'il s'agit d'organisations ou de représentations ayant les mêmes caractéristiques, les mêmes objectifs ou les mêmes stratégies, même si, pour le moment, des intérêts tactiques font prévaloir des unités de façade (parfois mises à mal, comme à Johannesburg). On constate d'ailleurs qu'un nombre croissant d'organisations de la société civile a choisi d'exprimer ses désaccords en dehors et contre les arènes officielles. Quant aux ONG qui ont choisi la voie de la participation, elles réclament une réévaluation des procédures concernant leur contribution au processus international, exigeant plus de transparence, de concertation et de responsabilisation.

Un autre élément du rôle nouveau joué par les organisations de la société civile, plus spécifiquement dans le domaine des négociations internationales, est leur contribution et leur participation aux communautés épistémiques. Les théories cognitives montrent que les comportements d'acteurs ne sont pas uniquement déterminés par des rapports de force ou définis par les institutions, mais que la connaissance, la façon ils sont construits et partagés, est aussi un facteur d'évolution. Les réseaux internationaux de scientifiques et d'experts, souvent épaulés par les ONG, contribuent au processus d'apprentissage collectif et permettent d'établir un diagnostic partagé sur un problème d'intérêt global. Cela favorise ainsi une certaine convergence des gouvernements et des opinions publiques dans la manière de percevoir ce diagnostic, de le gérer et d'accepter l'incertitude qui l'accompagne. Ces communautés épistémiques, selon le terme de Haas, participent aussi à la construction de valeurs communes autour desquelles un consensus peut se former. Dans ce processus, les ONG ont joué un rôle important de création et de relais d'information, de dénonciation des problèmes non traités et de mise sur agenda. C'est le cas pour le climat (avec l'exemple bien connu du Giec), mais aussi pour la biodiversité où des organisations internationales comme l'IUCN ont joué un rôle de premier plan.

Les organisations de la société civile ne sont plus un acteur périphérique de la négociation internationale mais bien un acteur

central impulsant une dynamique spécifique aux négociations. F. Lerin insiste sur certains rôles des ONG qui définissent leurs principales caractéristiques d'action :

- la surveillance et la veille, particulièrement pour s'assurer que les pays tiennent leurs engagements dans la fourniture de biens publics globaux ;
- l'initiative, la saisine des institutions internationales, pour mettre sur l'agenda des négociations internationales des problèmes qu'elles jugent cruciaux et pour proposer des amendements sur l'élaboration et l'application des règles internationales ;
- la capacité à se porter comme tiers partie dans le règlement des différends ;
- le développement d'actions d'évaluation globale afin de mesurer la portée des actions internationales.

Quelles que soient les critiques qui peuvent être formulées à l'encontre des ONG et plus largement des mouvements dits de la société civile, ces organisations forment actuellement un des rares contrepoids aux forces déterminantes d'orientation des mouvements économiques mondiaux (globalisation), qu'il s'agisse des Etats (et notamment les plus puissants d'entre eux) ou des concentrations de pouvoir économique (entreprises, fonds et opérateurs financiers, cartels et groupes occultes...). Ainsi donc, même si la légitimité et l'efficacité de cette nébuleuse d'organisations (dont l'espace et la nature semblent se diversifier) sont remises en question – le débat doit être pris au sérieux, car il est sans doute porteur de lignes de clivage qui modifieront le débat sur le rôle de la société civile dans la gouvernance globale –, cette montée en puissance de ces acteurs non étatiques semble aussi inévitable que nécessaire.

Session 2 – L'articulation local-global

Thierry Lefebvre retrace la généalogie du concept d'autochtonie dans les débats internationaux sur la biodiversité comme une illustration des interrelations complexes qui gouvernent l'articulation entre préoccupations locales et normes globales. L'identité autochtone – ou autochtonie – est un des meilleurs exemples de la dialectique entre la question du multiculturalisme et celle de l'universel. Elle s'inscrit dans la dynamique de promotion des processus de diversification culturelle face aux pressions d'homogénéisation de la mondialisation (par le marché, les systèmes éducatifs et médiatiques, la diffusion des technologies). Le mouvement de reconnaissance internationale des particularismes locaux dans le cadre des processus de globalisation suscite des réaménagements du droit international et de certains droits nationaux et illustre les ancrages possible entre global et local.

Présente dans de nombreux textes internationaux (Convention 169 de l'Organisation internationale du travail, Agenda 21, Convention sur la diversité biologique, Pacte des droits civils et politiques, projet de déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones), la définition juridique de l'autochtonie est multidimensionnelle : elle évoque un rapport séculaire à la terre et aux ressources naturelles dont doit dépendre la survie du groupe ; elle s'appuie sur les notions de primo-installation, de continuité de l'occupation territoriale et du caractère exclusif de la relation à l'environnement. Cette première définition concerne 300 millions de personnes. En 1992, l'article 8j de la CDB et le chapitre 26 de l'Agenda 21 associent un utilitarisme environnemental à la reconnaissance du peuple autochtone. On reconnaît à ces communautés un rôle actif dans la gestion des ressources génétiques.

L'article 8j de la Convention sur la diversité biologique stipule que l'Etat, « sous réserve de sa législation nationale, respecte, préserve et maintient les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales, qui incarnent des modes de vie traditionnels présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, en favorise l'application sur une plus grande échelle, avec l'accord et la participation des dépositaires de ces connaissances, innovations et pratiques et encourage le partage équitable des avantages découlant de l'utilisation de ces connaissances, innovations et pratiques ».

Le chapitre 26 de l'Agenda 21 reconnaît que « les peuples autochtones ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement de par leurs connaissances et pratiques traditionnelles ». Il propose de reconnaître et de renforcer le rôle des peuples autochtones et de leurs communautés

C'est à partir de l'article 8j, initialement considéré comme « mineur », que l'autochtonie va s'inscrire dans l'agenda politique et juridique international, marquant le passage d'un activisme de protection à une exigence croissante de reconnaissance de droits spécifiques. La lutte pour les droits de l'homme et contre la discrimination s'enrichit de revendications pour un partage des droits économiques, qui évolue assez rapidement vers des exigences pour la reconnaissance et la protection des droits culturels. En effet, le droit positif procède à une objectivation de l'identité autochtone, ne retenant dans le cadre de la mondialisation des échanges commerciaux, que les savoirs exploitables économiquement sans garantir la préservation des modes de vie. Dans la perspective dessinée par la CDB, les droits de propriété intellectuelle échouent à reconnaître la spécificité de l'autochtonie, qui repose sur le lien historiquement inaliénable que ces communautés entretiennent avec un territoire particulier et avec ses ressources naturelles. Par ailleurs, ils ne considèrent que trop peu les droits connexes introduits par les autres régimes juridiques. Dans tous les cas, ces instruments internationaux font peser la responsabilité de leur mise en œuvre sur les Etats ; leur effectivité est donc conditionnée au statut politique national des minorités autochtones

L'évolution de la place de l'article 8j dans les négociations sur la biodiversité illustre comment, à partir d'une préoccupation sectorielle

(la biodiversité), se construit une polarité positive vers les peuples autochtones, qui active aussi une renaissance des revendications pour des droits politiques et territoriaux et engage d'autres processus internationaux de production de normes. On assiste à une nouvelle épistémologie, qui survalorise probablement l'échelon local. Ce mouvement marque la reconnaissance de la faillibilité des systèmes technicistes : on remet en cause la fracture cognitive entre savoir traditionnel et savoir « savant » universel moderne et on reconnaît la possibilité de co-construction, sans pour autant fournir de réponse satisfaisante à la question des modalités d'échange et de partage des avantages. Comment objectiver la contribution des peuples autochtones ? Peut-elle être mesurée sur une échelle rationnelle et scientifique au sens occidental du terme ? Les modèles de protection *sui generis* promus notamment par Posey et Argawal (droits d'auteur, droits sur les ressources traditionnelles, droits de propriété intellectuelle communautaire, Droits intellectuels communautaires) revendiquent ainsi une autonomie par rapport aux régimes internationaux de protection intellectuelle et sont un premier pas vers une adaptation des normes internationales aux conditions locales.

Estienne Rodary montre comment peut être redéfini le couple local-global dans une approche qui évite l'écueil d'une vision binaire du monde où il s'agirait d'intégrer et de coordonner les particularismes locaux dans la dimension globale des politiques. Il souligne que l'imbrication de différentes échelles dans les affaires humaines n'est pas une question nouvelle en soi mais que le renouvellement actuel des hiérarchies politiques associé aux préoccupations pour l'environnement global pose clairement le problème de la juxtaposition d'un référentiel global et des politiques locales. Les approches qui se concentrent sur le transfert des problématiques locales vers les échelles mondiales, ou au contraire qui analysent l'interprétation des normes internationales à l'échelle locale, ne rendent pas compte de la diversité des interactions interscalaires qui participent à l'élaboration des politiques.

E. Rodary montre aussi pourquoi la sémantique classique local-global nie l'espace : le global est partout, il est « isotrope ». Le local est rarement défini par rapport à une insertion dans un espace plus large. On a donc deux formes d'espace qui n'ont d'échelle ni inférieure, ni supérieure. On peut certes déterminer le local comme ce qui ne peut bouger ou être bougé : ancrage géographique, incapacité à bouger, culture locale associée à un lieu ; ou comme l'unité définissant les conditions de la participation politique et économique des acteurs à un processus donné. On pourrait ainsi suivre les propositions des géographes et définir l'espace dans sa dimension moins géométrique que sociale, en associant les concepts de territoire (espace aréolaire, fermé et continu) et de réseau (espace réticulaire et interconnecté).

Une telle approche par les métriques permettrait de mieux problématiser le rapport global-local qui se pose à l'analyse politique. Une arène locale serait ainsi constituée d'acteurs ayant des métriques différentes (et donc intervenant dans des réseaux différents), mais ayant en commun le partage d'un problème de politique à résoudre.

E. Rodary cite l'exemple des politiques de conservation de la nature en Afrique en décrivant deux exemples (Admade en Zambie et

Campfire au Zimbabwe) : la conservation de la nature en Afrique est un exemple parlant des interpénétrations des différentes échelles recoupant aussi différents discriminants sociaux. Les politiques de conservation ont longtemps été caractérisées par l'autoritarisme des décisions, impulsées et contrôlées par les Occidentaux, et fondées sur des pratiques de ségrégation spatiale qui ont déclenché les actions locales de « résistance » (braconnage par exemple). Elles vont ensuite se réorienter vers des actions développementalistes en cherchant à intéresser les populations locales à la conservation, en favorisant leur participation et une réappropriation des choix de gestion par l'ensemble des acteurs locaux. La protection de la nature n'est donc plus considérée dans un espace vierge mais au contraire coordonné aux autres activités socio-économiques (au premier rang desquelles l'agriculture). Cette intégration de la conservation et du développement a été impulsée par les réseaux mondiaux de la conservation, mais elle est dans le même temps structurellement limitée par la volonté de ces mêmes réseaux de protéger leurs pratiques et leurs positions face à des dynamiques contraires (comme le développement agricole). La construction de territoires locaux de gestion de la nature est ainsi intrinsèquement liée aux enjeux de légitimation et de structuration de champs sociaux réticulaires agissant autant à l'échelle locale qu'au niveau national ou mondial.

Sélim Louafi a présenté une typologie rapide des théories institutionnalistes en sciences politiques et a analysé comment elles intègrent l'articulation local-global à partir de deux questionnements: quels sont les mécanismes rendant effectives les solutions et les normes élaborées au niveau international, c'est-à-dire les mécanismes de transformation des pratiques que l'instauration des régimes internationaux poursuit comme finalité ? Quels sont les mécanismes de coordination *ex ante* (subsidiarité, médiation) permettant de prendre en compte les préférences et les compétences du plus grand nombre ? C'est la notion de légitimité des procédures (*ex-ante*) et des décisions (*ex-post*).

Le courant rationaliste voit dans les institutions la meilleure solution au problème de coordination collective (dilemme du prisonnier, passager clandestin et tragédie des communs) et se focalise sur la réduction des asymétries d'information et des coûts de transaction. Mais ces approches ne répondent pas aux questions suivantes : qui va participer à la construction des normes (*ex-ante*, amont) et quelle va être l'application des solutions proposées (*ex-post*, aval) ? Il y a donc nécessité d'une approche plus réflexive prenant en compte la notion d'apprentissage des institutions et des acteurs. C'est l'objet du courant procédural dans lequel on retrouve plusieurs approches. Tout d'abord, l'approche constructiviste étudie comment se constituent les communautés d'acteurs sur la base de réseaux et quel est le processus de création de normes au sein de ces communautés (par exemple les communautés épistémiques de Haas ou les *transnational advocacy networks* de Keck). Les communautés épistémiques prennent en compte non seulement la complexité multidimensionnelle des problématiques, mais également un partage de l'évaluation des effets probables de certaines actions, ainsi que d'un ensemble d'actions politiques associées à un problème donné. Elle dépasse la simple communauté d'experts lorsqu'elle prend en charge les implications

sociales des actions politiques qu'elle sélectionne permettant une validation et surtout un retour sur ses propres connaissances.

L'approche délibérative ensuite part de l'hypothèse que les intérêts des acteurs, leurs préférences et leurs perceptions ne sont pas fixés de façon exogène, mais sont l'objet de stratégies discursives (méthode de la logique argumentaire). Elle met l'accent sur les processus d'apprentissage collectif permettant la création de nouvelles compétences collectives génératrices de nouvelles normes de coopération.

Les approches évolutionnistes enfin voient les institutions comme un dispositif en permanente évolution, destiné à cumuler de l'expérience et à innover par des processus de tâtonnement et d'expérimentation.

Cette approche procédurale de la rationalité permet de mieux dépasser les dichotomies classiques sur la base desquelles les institutions sont classiquement abordées : distinction entre les moyens et la fin, décision ou application. Elle fait disparaître la symétrie illusoire du binôme sémantique global-local : la question de savoir si une approche *top down* aurait donné les mêmes résultats qu'une approche *bottom up* ne se pose plus.

S. Louafi retrace l'évolution de l'IUCN à la lumière de ces théories, permettant ainsi de souligner son rôle dans l'articulation entre dimensions globales et locales des négociations sur la biodiversité. L'IUCN est une institution hybride très perméable à l'évolution des débats procéduraux et de ce fait très réactive. L'objectif de l'organisation est de générer, d'intégrer et de diffuser la connaissance pour la conservation et l'utilisation équitable des ressources naturelles. Dans ce cadre, elle a participé à la rédaction de plusieurs rapports internationaux importants, dont le rapport préparatoire à la conférence de Stockholm en 1971, Environment and Development (IUCN, 1971), et les rapports World Conservation Strategy (1980, IUCN avec le PNUE et WWF) et Caring for the Earth (1993, IUCN avec le PNUE et WWF) qui ont joué un rôle important dans la conférence de Rio en 1992. Elle est sollicitée également pour son expertise dans l'évaluation et le suivi de plusieurs conventions internationales (Ramsar, Cites, CBD).

L'évolution du discours de l'IUCN sur la biodiversité, à travers la maîtrise du discours économique, a permis de fusionner la logique de conservation avec celle d'utilisation durable. L'intégration des deux dimensions, environnementale et économique, s'est réalisée progressivement par une procédure réflexive menée à l'échelle de l'institution, en sollicitant des panels d'experts et en constituant des groupes de travail internes chargés de monter une dynamique de redéfinition participative des objectifs de l'organisation. Certains lieux de réflexivité subsistent au sein de l'IUCN via le Global Biodiversity Forum que l'IUCN met en place suite à la signature de la CDB ou encore la mise en place du programme pour les politiques sociales qui développe à la gestion participative sur un mode d'accumulation des savoirs.