

# au-delà de la réforme

par James Gustave Speth

James Gustave Speth passe en revue des propositions visant à améliorer la gouvernance de l'environnement mondial à l'ère de la mondialisation et arrive à la conclusion qu'un changement radical s'impose

Beaucoup d'efforts ont été déployés au niveau international pendant ce dernier quart de siècle pour faire face aux principales menaces auxquelles est confronté l'environnement mondial. À bien des égards, cet exercice d'intendance à l'échelon planétaire ne laisse pas d'impressionner. Mais, en réalité, ces efforts ont été insuffisants et les tendances inquiétantes qui ont incité à agir à l'origine persistent dans une large mesure. La question qui se pose est donc celle de savoir comment améliorer au mieux la gouvernance de l'environnement mondial.

Les chercheurs et les écrivains qui commencent à étudier la question en profondeur se partagent en deux camps principaux – les réformateurs institutionnels, qui veulent faire fonctionner le système des traités et des institutions internationales beaucoup mieux et ceux qui estiment que des changements beaucoup plus profonds sont indispensables.

Les réformateurs ont tendance à croire que notre première tentative de gouvernance environnementale au niveau mondial, axée principalement sur le droit international de l'environnement, va fondamentalement dans le bon sens. Les autres conviennent de la nécessité de renforcer la démarche actuelle, mais ils considèrent que des changements plus profonds et plus difficiles seront nécessaires pour assurer la durabilité de l'environnement.

Selon une vision réformatrice, il faudrait créer une Organisation mondiale de l'environnement. Si nous faisons table rase – c'est-à-dire si nous reprenons à zéro la question de savoir quelles organisations internationales de réglementation il faudrait créer – nous aurons de très bons arguments. Nous vivons dans un monde où la pollution ne connaît pas de frontières et où le commerce, la technologie et les flux d'investissement s'internationalisent de plus en plus.

Une organisation mondiale de l'environnement pourrait être très modeste ou très puissante. Dans un scénario, le PNUE deviendrait une institution spécialisée des Nations Unies, acquérant ainsi une stature et une dimension plus importantes et plus d'indépendance. Ceci lui donnerait des ressources financières accrues et une structure plus efficiente et plus efficace de gouvernance et de direction. L'étape suivante consisterait à regrouper les différents traités sur l'environnement sous l'égide de cette nouvelle organisation. Suivant l'idée la plus ambitieuse, une agence mondiale pour l'environnement serait créée avec pour mandat d'établir des normes internationales et de les appliquer contre les pays à la traîne. Dans la pratique, il serait peut-être sage de commencer modestement et de renforcer peu à peu la nouvelle organisation au fur et à mesure que la confiance s'établirait.

Une autre vision consiste à ouvrir la porte au public pour qu'il participe au processus des traités. Tant que les citoyens ne pourront pas se faire entendre dans les enceintes internationales, obtenir les informations dont ils ont besoin, présenter des demandes d'intervention et des plaintes pour non respect des règles, participer aux séances et tenter des actions en justice pour faire respecter le droit international – toutes choses qui existent dans beaucoup de pays dans le contexte du droit interne – le droit international de l'environnement et les politiques y relatives n'auront jamais le dynamisme dont ils ont tant besoin.

Une troisième vision réformatrice consiste à s'écarter largement des régimes conventionnels et à explorer le concept de « Réseaux de problèmes mondiaux » pour parvenir à un « accord mondial » effectif sur les principaux problèmes

environnementaux par une voie tout à fait différente. Cette idée tient compte du fait que, si le système intergouvernemental s'enlise souvent dans des palabres interminables et oiseuses, il existe dans le monde un immense potentiel nouveau en dehors des gouvernements.

L'analyse la plus approfondie sur les réseaux de problèmes mondiaux est celle réalisée par J.F. Rischard dans *High Noon: 20 Global Problems, 20 Years To Solve Them* (L'heure de vérité : 20 problèmes mondiaux, 20 ans pour les résoudre). Il en voit un, par exemple, sur le déboisement des forêts tropicales, qui commence par une « phase constitutionnelle » dans laquelle une organisation existante accueille une manifestation pour les parties concernées des gouvernements, des ONG du Nord et du Sud et les représentants d'intérêts commerciaux et industriels potentiellement touchés. On entre ensuite dans la « phase d'élaboration de normes », dans laquelle un consensus rudimentaire se dégage sur les questions fondamentales (Quel est exactement le problème? Où voulons-nous être dans vingt ans? Comment y arriver? Quelles devraient être les normes et les règles?). Vient ensuite une « phase de mise en œuvre » dans laquelle l'accent est mis principalement sur « la création d'effets de réputation par divulgation de l'identité ». Les pays et autres protagonistes sont notés par rapport aux normes, le public et leurs pairs font pression pour amener les trainards à faire mieux.

Ces processus nouveaux ne seraient pas possibles sans la vitalité accrue et – grâce à l'Internet – la connectivité toujours plus grande de la communauté des ONG internationales. On estime qu'il y a 100 000 ONG qui travaillent pour la protection de l'environnement dans le monde dont certaines sont devenues transnationales et se concentrent sur le changement au niveau mondial. Certes, les gouvernements conservent toute leur importance et il serait essentiel aussi d'impliquer leurs fonctionnaires dans ces réseaux de problèmes mondiaux.

D'autres opposent à ces idées réformatrices que des changements plus profonds doivent être opérés pour traiter les causes sous-jacentes. Bien qu'ils ne soient pas tous d'accord sur les causes profondes du mal, certains ont tendance à considérer qu'elles découlent de facteurs structurels liés aux inégalités économiques, à l'absence de représentation politique et à un manque de sensibilité à l'environnement parmi la majorité des peuples du monde. Certains de ceux qui préconisent ces nouvelles méthodes voient en elles des compléments importants des régimes environnementaux; d'autres estiment que cette approche n'offre guère de raison d'espérer. Trois ouvrages récents – le *Plan B: Rescuing a Planet Under Stress and a Civilization in Trouble* (Plan B : au secours d'une planète stressée et d'une civilisation en difficulté) de Lester Brown, *One with Nineveh: Politics, Consumption and the Human Future* (Pareil à Ninive : politique, consommation et avenir de l'humanité) de Paul et Anne Ehrlich et le mien, *Red Sky at Morning: America and the Crisis of the Global Environment* (Ciel rouge le matin : l'Amérique et la crise de l'environnement mondial) soutiennent que les conditions environnementales dans le monde empirent régulièrement, que les efforts déployés actuellement pour y remédier sont insuffisants et que de nouvelles initiatives sont nécessaires pour faire face aux facteurs sous-jacents de cette détérioration. Ils partagent des points de vue analogues sur la nécessité de ralentir la croissance démographique, de mettre au point une nouvelle génération de technologies douces pour l'environnement, de mettre fin au consumérisme larvé et de faire en sorte que les systèmes de marché et de prix soient favorables à l'environnement. Pour mettre un frein à ces éléments moteurs de la détérioration, il faut d'abord que les gouvernements, les ONG et les milieux d'affaires décident de les aborder systématiquement : il sera ensuite possible de déterminer les mesures spécifiques que pourra prendre la communauté internationale.

Entre temps, Paul Hawken et Amory et Hunter Lovins essaient de coopter et de « verdir » le capitalisme au lieu de le rejeter – comme l’indique le titre de leur ouvrage, *Natural Capitalism* (Capitalisme naturel). Ils décrivent comment faire bon usage de la technologie et des techniques nouvelles et précisent que les gouvernements doivent intervenir pour que le marché fonctionne en faveur et non au détriment de l’environnement. Ils offrent aussi un point de vue radical de la façon dont le capitalisme devrait fonctionner, soutenu par l’espoir que le secteur privé finira par être le principal vecteur qui permettra de régler de nombreux problèmes environnementaux au niveau mondial.

D’autres encore, comme ceux qui sont associés au Forum international sur la mondialisation, doutent que ces problèmes puissent être réglés si des mesures importantes ne sont pas prises pour freiner le pouvoir des sociétés et refaçonner le processus actuel de mondialisation économique. Ils sont persuadés que la mondialisation est intrinsèquement nocive à l’environnement parce qu’elle se fonde sur une augmentation toujours plus forte de la consommation, de l’exploitation des ressources et de l’utilisation d’énergie et ils prétendent qu’il n’y a pas grand chose à faire contre les tendances écologiques négatives si l’on ne modifie pas profondément les schémas de répartition du pouvoir économique et politique dans la société moderne.

Pour eux, la solution réside dans un contrôle énergique au niveau local. En fait, un éventail étonnamment varié d’organisations et de communautés locales - qui prennent à cœur le slogan « Penser globalement, agir localement » – rendues impatientes par les processus internationaux sont convaincues que, pour aller de l’avant, il faut « tout simplement le faire » en agissant en faveur de la durabilité dans la vie de tous les jours et au niveau des communautés locales.

Les individus et les collectivités peuvent aussi exercer une influence en tant qu’électeurs et citoyens, investisseurs, consommateurs, membres d’associations, travailleurs, activistes et éducateurs. C’est déjà le cas aux Etats-Unis où les initiatives prises par des citoyens et leurs interventions au niveau local commencent à porter sur les problèmes de l’énergie et des changements climatiques dans le monde. Par contre, Washington ne fait pas grand chose.

Aussi, au cours des 30 dernières années, dans le cadre des efforts qu’elle déploie pour assurer une bonne intendance à l’échelle planétaire, la communauté internationale a lancé toute une série d’initiatives intergouvernementales, gouvernementales et dans le cadre de la société civile. Leurs résultats sont divers et généralement reconnus comme inadéquats. Les tendances inquiétantes à la détérioration se poursuivent. Il est aussi largement admis qu’un système beaucoup plus fort de régimes environnementaux est indispensable, mais ceux qui sont les plus profondément préoccupés ont regardé plus loin et se sont demandés ce qu’il fallait encore faire. Plusieurs thèmes sous-tendent leurs efforts.

- Les processus intergouvernementaux qui constituent ces régimes sont d’abord trop étroitement alliés aux forces qui sont à l’origine des problèmes pour produire un véritable changement.
- Il ne sera possible d’opérer réellement un changement que si nous traitons la question plus profonde des forces sous-jacentes à la détérioration.
- La recherche de ces facteurs sous-jacents conduit rapidement à des institutions et des idées extraordinairement puissantes : les grandes sociétés multinationales et leur influence sur les principaux gouvernements, une recherche inlassable de taux de croissance économique élevés et une culture consumériste et anthropocentrique.
- Pour modifier ce système opérationnel il est indispensable de faire des efforts, que ce soit en cherchant à séduire et à convertir, en prenant de nouvelles mesures puissantes d’incitation ou de découragement, en réduisant la taille de ses centres de pouvoir ou en amoindrissant son monopole par des initiatives communautaires ou autres partant de la base.
- Mais rien de ceci ne se fera si la société civile n’arrive pas à occuper le devant de la scène et à jouer des rôles nouveaux et si elle ne s’engage pas dans une politique nouvelle pour l’environnement mondial.

Un changement de valeurs fait partie intégrante des transformations nécessaires – un passage à de nouvelles formes de pensée et à une nouvelle prise de conscience bien rendue dans la Charte de la Terre qui nous invite instamment à « unir nos efforts pour donner naissance à une société mondiale durable, fondée sur le respect de la nature, les droits universels de l’être humain, la justice économique et une culture de la paix ». 

