

La gouvernance globale du développement soutenable : trois propositions pour l'espace francophone

Michel Damian (Université Pierre Mendès France, Grenoble et Université Senghor, Alexandrie)

Jean-Christophe Graz (Université de Lausanne)

Développement durable : leçons et perspectives

Colloque international de Ouagadougou, Burkina Faso, 1-4 juin 2004

Agence universitaire de la Francophonie-Agence intergouvernementale de la Francophonie-
Université de Ouagadougou

La notion de développement soutenable remonte à la publication du rapport Brundtland *Notre Avenir à Tous* publié en 1987. Il s'agit de la tentative contemporaine de concilier les revendications de développement avec les préoccupations liées à la dégradation de l'environnement. Le conflit plonge loin ses racines. Sans remonter aux origines du capitalisme industriel, le rapport Brundtland lui-même sort de contradictions anciennes, de rapports publiés par les Nations unies au cours de la décennie soixante-dix, auxquels participa directement Gro Harlem Brundtland – et dont la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, créée en 1983, est directement issue (Brundtland, 1993).

La notion de gouvernance globale est récente, même si elle aussi remonte loin dans l'histoire : à partir d'un référentiel confiné sous l'Ancien Régime aux pouvoirs constitués, qui s'élargit avec l'avènement de la souveraineté moderne, qui se transpose dans la gestion d'entreprise, dans la politique urbaine, et se redéploie dans l'économie du développement, le terme de gouvernance prend pour objet, dans les années quatre-vingt-dix, le monde dans sa globalité. La définition liminaire à laquelle sont parvenus les membres de la *Commission on Global Governance*, créée en 1992 à l'instigation de l'ancien chancelier allemand Willy Brandt, est souvent reprise comme base de discussion. La gouvernance désigne dans leur optique « la somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publiques et privées, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutoires tout aussi bien que les arrangements informels sur lesquels les peuples et les institutions sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt » (Commission on Global Governance, 1995, p. 2-3). En consacrant de la sorte l'entrée dans un monde « post-westphalien », la notion de gouvernance globale alimente aujourd'hui de multiples controverses.

L'hypothèse d'une gouvernance globale du développement soutenable renvoie dès lors à deux problèmes conjoints. D'une part, dans une perspective qui accompagne la mondialisation qu'il conviendrait de réguler, elle œuvre en faveur de transferts d'autorité, aussi bien formels qu'informels, impliquant un ensemble d'institutions hybrides aux configurations très diverses. D'autre part, elle illustre les limites de l'ordre interétatique face à la montée des problèmes globaux d'environnement et à la prise en compte des « non humains » et des générations futures. Trois croyances emboîtées ont motivé les acteurs engagés dans ce chantier. La première consiste à penser que l'on puisse organiser le monde sur la base de l'action collective rationnelle des agents qui le composent ; les négociations visant à établir des « régimes internationaux » (Young, 1994) se fondent sur cette croyance. La deuxième prolonge l'hypothèse de rationalité, en pensant ancrer *in fine* les régimes internationaux sur les critères exclusifs de la preuve par la science. La troisième fait de la libéralisation des échanges l'instrument privilégié pour développer la planète de manière soutenable. Ces trois croyances sont aujourd'hui battues en brèche. La gouvernance globale du développement soutenable est pour longtemps à repenser.

Cette communication est construite en 3 points. Le premier explore les principaux enjeux de la gouvernance globale du développement soutenable. Le second discute le rôle crucial accordé à la science et à l'expertise scientifique. Le troisième examine les chances du projet d'un commerce plus équitable et soutenable, porté notamment par l'Union européenne. Chaque point débouche sur une recommandation pour l'espace francophone.

Rendre la gouvernance moins opaque ?

En moins de 12 ans, au moins quatre sommets internationaux, quatre conférences ministérielles, trois conventions internationales et deux protocoles ont marqué de leur empreinte la gouvernance globale du développement soutenable. Il y a aujourd'hui près de mille Accords multilatéraux d'environnement (AME), dont une vingtaine ont une implication forte en matière d'économie et de développement.

La première caractéristique à noter est l'extrême diversité des enjeux écologiques, économiques, techniques et sociaux que renferment ces accords. Il n'y a en effet pas grand chose de commun entre un AME sur les tortues et le protocole de Kyoto.

La deuxième caractéristique a trait aux très grandes différences entre les modes de construction, de mise en œuvre et de suivi des accords. Le protocole de Montréal sur l'interdiction progressive des substances qui détruisent la couche d'ozone a montré tout le

poids d'une industrie cartellisée à l'échelle mondiale, associée initialement à l'impulsion déterminante de sanctions nationales aux Etats-Unis (DeSombre, 1995). De son côté, le renforcement en 1994 de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination fut obtenu par le biais d'une coalition planétaire, constituée du Groupe des 77, de la Chine et d'ONG menées par Greenpeace.

La troisième caractéristique de la dynamique dans laquelle s'insère la gouvernance globale du développement soutenable est sa fragilité. Chaque fois qu'il y a des enjeux de puissance ou de richesses forts, il n'y a pas d'accord. Cela se vérifie dans le domaine essentiel du changement climatique. Mais on peut aussi l'illustrer par les difficultés que rencontre la CITES à réglementer le commerce international d'espèces de grande valeur économique, comme les bois tropicaux et les ressources halieutiques.

Un tel modèle de gouvernance a l'ambition de gagner une reconnaissance publique et de s'inscrire dans la redéfinition de l'autorité internationale à l'échelle de la planète. Il s'inscrit dans une nouvelle configuration du pouvoir réglementaire ou normatif. Il motive de nouvelles modalités de gestion, qui font appel à un large éventail de délégations formelles et informelles de compétences.

Les contours exacts des transferts d'autorité qui en découlent restent difficiles à tracer. Une chose est sûre toutefois. Ce modèle de gouvernance hybride repose sur une systématisation des transferts d'autorité (Graz, 2004). Ceux-ci se déploient en direction aussi bien d'organisations publiques (organisations intergouvernementales, secrétariats de conventions, etc.) que d'acteurs privés (ONG, entreprises transnationales, experts de toutes sortes).

Il en découle généralement une grande opacité dans les procédures de décision impliquant ces différentes catégories d'acteurs. Trop souvent, on sait mal qui décide quoi, pour qui et comment. Par exemple, le Mécanisme de développement propre dans le cadre du protocole de Kyoto demeure pour l'instant un monstre de complexité, dont on voit mal comment il pourrait être mis en œuvre de façon transparente, acceptable et effective.

L'opacité des transferts de souveraineté autorise des effets de pouvoir sur lesquels il est difficile d'avoir prise. Peu d'acteurs ont les ressources _ financières, intellectuelles, managériales _ pour maîtriser des procédures aussi complexes. La multiplication des plateformes de négociations autorise des « stratégies de permutation de forum » (Braithwaite et Drahos, 2000, pp. 564-577), par lesquelles les acteurs les plus puissants peuvent faire valoir

l'ordre du jour de leur choix d'un forum à un autre, peuvent abandonner une organisation trop défavorable à leur égard au profit d'une autre, ou encore avancer sur plusieurs organisations de front.

En définitive, les transferts d'autorité que consacre ce modèle de gouvernance posent d'énormes problèmes de légitimité. L'idée que toute autorité légitime doit dériver du consentement de ceux sur qui elle est exercée a nourri le principe de délégation de souveraineté depuis l'avènement des démocraties représentatives modernes. Elle repose sur l'adage de droit romain selon lequel « ce qui touche tout le monde doit être considéré et approuvé par tous » (*Quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet*). La difficulté à distinguer les espaces de décisions privés et publics, formels et informels, ne répond clairement pas à ce principe. Elle contribue en revanche à nourrir le sentiment de désaffection croissante des populations vis-à-vis des pouvoirs constitués.

- Proposition 1 : Construire au sein de la Francophonie un espace de réflexion destiné à agréger les capacités d'analyse nécessaires à un positionnement stratégique dans l'élaboration des règles et des normes propres à la gouvernance globale du développement soutenable. Cet espace pourrait servir de plate-forme de négociations sur les conditions matérielles, techniques et scientifiques permettant aux acteurs de la Francophonie de renforcer leur position dans ce nouveau type de processus institutionnels.

La preuve par la science ?

Les institutions politiques apparaissent souvent comme désemparées devant le rôle nouveau et extensif de la science dans les choix de société : « la gestion des affaires publiques passe, d'une manière ou d'une autre, par la science, et le pouvoir y dépend si étroitement des activités et des ressources scientifiques qu'il n'y a plus de politique possible, sur le plan intérieur comme sur le plan extérieur, sans recours aux méthodes, aux moyens, aux résultats et même aux promesses de la recherche scientifique » (Salomon, 1992, p. 149).

La science et l'expertise scientifique détiennent un rôle crucial dans l'élaboration et la mise en œuvre des règles, normes et standards de la gouvernance globale du développement soutenable : « il est largement accepté que la gouvernance environnementale effective doit reposer sur des fondations scientifiques fortes » (Haas, 2004, p.1, à qui l'on doit la notion de communauté épistémique). Que ce soit pour la préservation des espèces de faune et de flore en voie de disparition, pour la préservation de la couche d'ozone, la préservation de la Méditerranée, ou la lutte contre le changement climatique, c'est toujours la science – la

communauté épistémique des pairs – qui est convoquée. La preuve par la science soulève plusieurs problèmes.

1. La preuve par la science reste à géométrie variable. Tous les AME se fondent sur la science, mais renvoient aussi, d'une manière ou d'une autre, à l'enjeu de la souveraineté réglementaire. Le Sénat américain a par exemple ratifié le protocole de Montréal par 96 voix à zéro, mais refusé, sous la présidence Clinton, par 95 voix à zéro, toute limitation des émissions de gaz à effet de serre qui n'impliquerait pas les pays en développement.

2. La science et les positions des négociateurs sont toujours liées aux préférences d'une société. Lors de la négociation de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) de l'OMC durant le cycle d'Uruguay, tant les négociateurs de l'Union européenne que des Etats-Unis d'Amérique s'entendaient par exemple pour fonder l'accord sur le principe de preuve par la science *_sound science_* (art. 2.2 SPS). En revanche, ils divergeaient du tout au tout en ce qui concerne la charge de la preuve : les Européens voulant qu'elle incombe à l'exportateur, les Américains à l'importateur. Comme on le sait, le point de vue américain l'a emporté. Tous les débats en matière de principe de précaution, de défense des consommateurs, de préférences alimentaires, de risques sanitaires en auraient été transformés si le point de vue inverse avait prévalu. L'Accord SPS évoque à mots couverts le principe de précaution (art. 5.7), mais c'est toujours à titre éminemment transitoire. Ceci ne signifie pas que la science puisse prévaloir dans tous les cas, mais à chaque fois que d'autres valeurs sont convoquées, c'est contre la science qu'elles doivent se justifier. A cet égard, il convient de noter que dans l'affaire *Corée – Viande de Bœuf*, l'Organe d'appel de l'OMC a, en janvier 2001, pour la première fois, avancé l'idée que l'interprétation d'un traité, tel que celui de l'OMC, « peut, s'il y a lieu, tenir compte de l'importance relative de l'intérêt commun ou des valeurs communes que la loi ou le règlement que l'on veut faire respecter est censé protéger »¹. Il y a donc une porte ouverte pour prendre en compte les valeurs communes à une société. Mais tout indique qu'elle restera surtout de l'ordre de la jurisprudence, sans prendre la forme d'une révision réglementaire d'envergure des traités internationaux.

3. La domination des plus puissants, des mieux organisés ou des plus convaincants prévaut d'une manière ou d'une autre. Les travaux et certaines décisions du Codex Alimentarius sont à cet égard exemplaires. Comme le note le représentant français au Comité exécutif du Codex,

¹ Organisation mondiale du commerce, Rapport de l'Organe d'appel, *Corée – Mesures affectant les importations de viande de bœuf fraîche, réfrigérée et congelée*, WT/DS161/AB/R et WT/DS169/AB/R, adopté le 10 janvier 2001, para. 162.

« ceux qui sont les mieux préparés, les mieux conseillés et qui disposent des meilleures armes dominant les autres. Précisément, l'arme essentielle s'appelle ici *expertise* et ce sont les États qui disposent des meilleurs réseaux d'expertise qui, généralement, l'emportent » (Doussin, 1998, p. 17 _souligné par l'auteur). Le Comité du Codex sur les résidus de médicaments vétérinaires, qui a autorisé l'utilisation d'hormones de croissance sur le bétail, avec les répercussions que l'on sait en matière de relations commerciales, scientifiques, politiques, en fournit un autre exemple : « Présidé par les Etats-Unis, ce comité a été très peu suivi par l'industrie française, et sans doute par nos administrations. Sous la pression du lobby des fabricants de médicaments vétérinaires de nombreuses choses ont été acceptées; ceci ne fait qu'amplifier les difficultés actuelles de l'Europe sur le dossier des 'hormones' » (Falconnet, 1998, p. 33). Les mécanismes à l'œuvre sont précisément décrits par Pierre Louisot, membre de l'Académie de l'agriculture de France et Directeur d'unité de recherche à l'Institut national de recherche de la santé et de la recherche médicale : « Une des astuces les plus banales utilisées par certains pays consiste tout simplement à promouvoir une harmonisation des pratiques internationales suffisamment souples, permettant à leurs produits de répondre aisément aux exigences des normes ainsi établies et d'être exportés sans difficulté vers des pays ne disposant pas de moyens sophistiqués d'évaluation des risques à l'appui de mesures de protection plus strictes que la norme internationale. A l'inverse, ces mêmes pays développent un argumentaire protectionniste de leur marché national, centré sur un niveau élevé de contraintes concernant leurs populations, fondées sur de minutieuses analyses de risques qu'un pays exportateur insuffisamment documenté ne peut pas contrer. L'affaire des exportations vers l'Europe de viandes d'animaux traitées par des hormones aux Etats-Unis s'inscrit tout à fait dans ces pratiques édifiantes » (Louisot, 1998, pp. 38-9).

De manière générale, les valeurs politiques et morales ne peuvent se soutenir d'une référence exclusive à la science et la science doit nécessairement s'ouvrir à l'autre : « Nous devons prouver que la science peut s'écrire au Sud, qu'elle peut ne pas systématiquement s'écrire en anglais, qu'elle peut être francophone, avoir une vision internationale mais garder la sensibilité culturelle de ses origines » (Michèle Gendreau-Massaloux, *La Gazette de la Francophonie*, avril-mai 2004).

- Proposition 2 : Identifier les valeurs et les cultures de l'espace francophone en tant que richesses à partager contre le monde froid de la preuve par la science, qui, en oubliant son inscription dans la société, en vient à nier l'altérité. Le besoin de clarté, de justice et de vérité ne peut être apaisé par les seules certitudes de la science.

Un commerce plus équitable et soutenable ?

La Conférence de Rio sur l'environnement et le développement est contemporaine – et cela a été peu noté – d'une vision discutable de la place du commerce et des échanges dans la gouvernance globale du développement durable. Il n'y a qu'un seul référent théorique dans l'*Agenda 21*. On le trouve dans le « domaine de programme » intitulé « *Promouvoir le développement durable par le commerce* » (Nations unies, 1992, § 2.5-2.18). C'est sur cette base que se fonde l'enchaînement apparemment vertueux « libéralisation du commerce - augmentation du revenu - protection de l'environnement - développement soutenable ».

Cet enchaînement est erroné, parce que le commerce ne fait pas que des gagnants. Il est admis depuis longtemps par les économistes que l'ouverture des échanges fait des perdants aussi bien que des gagnants. Comment avoir été aussi aveugle ? Le GATT lui-même montrait en 1994 que le partage des gains du Cycle d'Uruguay serait strictement « insoutenable ». Très précisément, l'étude du GATT montrait qu'en 2005, 13% de la population mondiale (les pays riches) capteraient entre 71% et 95% de l'augmentation du revenu mondial due à l'ouverture des marchés (Damian et Graz, 2001, pp. 31-2; General Agreement on Tariffs and Trade, 1994). Comment dans ces conditions envisager que les moins riches puissent devenir plus vert grâce au commerce ?

Le commerce demeure pourtant nécessaire. Il doit être rendu plus équitable et plus soutenable. L'analyse économique a peu de choses à proposer en ce qui concerne l'équité du commerce. On sait depuis longtemps, avec Keynes, qu'un « prix économique international raisonnable », plus juste, constitue le « nœud gordien » de toute proposition en la matière (Moggridge, 1980, vol. XXVII, p. 187). On sait également, depuis le principe de compensation proposé initialement par Kaldor en 1939, que les gagnants au niveau de l'échange devraient venir en aide aux perdants, de telle sorte que les transferts internationaux de revenu permettent de garantir une amélioration du bien-être de tous. Le monde réel des rapports de puissance est loin de cette éthique de la compensation.

En ce qui concerne la soutenabilité du développement et donc de l'intensité du commerce et des flux d'échange, là encore la science et les indicateurs physiques n'induisent pas directement des solutions praticables. Il faut certainement essayer de « faire avec moins », selon l'injonction célèbre de Nicholas Georgescu-Roegen (1977, p. 20). Mais tout ce que l'humanité peut faire, c'est de tenter de diminuer le taux de croissance de l'entropie : « la

vraie question à laquelle font face les êtres bioéconomiques que sont les humains est celle du choix d'un taux approprié de croissance de l'entropie à long terme » (Mayumi, 2001, p.45).

Sur le commerce équitable et soutenable, la politique semble active, les débats sont multiples, l'activisme est généreux : prix équitables pour les producteurs pauvres, limitation et relocalisation des échanges, accès aux marchés, subventions à l'exportation, souveraineté alimentaire et droit au travail, multilatéralisme, rôle de l'Etat et du protectionnisme dans le développement. Par-delà les ONG militantes, l'Union européenne fait aujourd'hui du commerce équitable et soutenable un des thèmes clés du dialogue qu'elle tente d'établir avec la société civile et le Sud pour reconstruire un consensus après les échecs de Seattle et Cancun (Lamy, 2000).

Le système de préférences généralisées appliqué par l'Union européenne est depuis longtemps le plus favorable pour les pays en développement. Cette apparente générosité semble trouver sa place dans les trois objectifs que s'est assigné Pascal Lamy pour marquer de son empreinte la politique commerciale européenne : faire en sorte que « la politique commerciale, le véritable moteur du développement économique, soit compatible avec la gestion des ressources naturelles, la qualité de l'environnement et le développement social, et qu'elle fasse l'objet d'un dialogue avec la société civile » (Lamy, 2003).

A cet égard, les négociations en cours depuis 2002 d'Accords de partenariat économique (APE) entre les pays d'Afrique subsaharienne, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), et l'Union européenne vont constituer un moment de vérité. Les pays ACP sont plus que jamais les laissés-pour-compte de la mondialisation et, malgré les préférences commerciales, leur part dans les importations totales de l'UE a diminué constamment. Ces négociations vont se confronter, une fois encore, à la contradiction entre l'engagement d'aujourd'hui à approfondir le développement soutenable et l'échéancier explicite de démantèlement tarifaire - et donc de libéralisation toujours plus poussée.

Face au néolibéralisme et à la concurrence planétaire, il n'y a plus aujourd'hui de loi symbolique pour fonder les limites et renoncements nécessaires à la constitution du lien social et à la vie en société, bref à « quelque chose de soutenable ». Comment retrouver en même temps, un sens et du possible et des limites ? C'est à cette question que commencent seulement à se confronter aujourd'hui les sociétés humaines dans leur rapport à l'autre, au futur, à la nature : être modeste, sans résignation.

- Proposition 3 : Définir la position de la Francophonie dans le statut alloué au commerce équitable dans la conception et la mise en œuvre des négociations des Accords de partenariat économique (APE) entre les pays d'Afrique subsaharienne, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et l'Union européenne. Cette clarification est primordiale dans la mesure où l'Accord de Cotonou signé en 2000 considère les APE comme le principal instrument de coopération économique commerciale avec les 77 pays du Groupe ACP, dès aujourd'hui, mais surtout à partir de 2008.

Références

- Braithwaite, John et Drahos, Peter (2000) *Global Business Regulation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Brundtland, Gro Harlem (1993) 'The environment, security and development', in SIPRI (ed.) *SIPRI Yearbook 1993*, Oxford: Oxford University Press.
- Commission on Global Governance (1995) *Our Global Neighbourhood. The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Damian, Michel et Graz, Jean-Christophe, (eds) (2001) *Commerce international et développement soutenable*, Paris: Economica.
- DeSombre, Elisabeth (1995) 'Baptists and Bootleggers for the Environment : The Origins of United States Unilateral Sanctions', *Journal of Environment & Development* 4(1): 53-75.
- Doussin, J.-P. (1998) 'Codex alimentarius et Organisation mondiale du commerce, un nouveau rôle pour les experts ?' *Comptes rendus de l'Académie d'Agriculture de France* 84(3): 15-22.
- Falconnet, François (1998) 'Les entreprises devant le Codex alimentarius', *Comptes rendus de l'Académie d'Agriculture de France* 84(3): 27-34.
- General Agreement on Tariffs and Trade (1994) *Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay. Accès aux marchés pour les marchandises et les services : Aperçu des résultats*, Genève: GATT, novembre.
- Georgescu-Roegen, Nicholas (1977) 'What Thermodynamics and Biology Can Teach Economists', *Atlantic Economic Journal* 5(1): 13-21.
- Graz, Jean-Christophe (2004, à paraître) 'La gouvernance hybride du commerce mondial : l'OMC et la politique réglementaire', in Laurence Boisson de Chazournes et Rostanne Mehdi (eds) *La gouvernance internationale*, Bruxelles : Bruylant.
- Haas, Peter (2004) 'Scientific Expertise: A Question of Legitimacy', International Environmental Governance Conference, Paris, Iddri, 15-16 mars.
- Lamy, Pascal (2000) 'Towards sustainable trade: introduction', DG Trade Civil Society Dialogue, Bruxelles, novembre.
- (2003) 'Les Etudes d'Impact sur le développement durable (EID): Vers un commerce durable?' SIA Séminaire -- Centre Borschette, Bruxelles, 6 février.
- Louisot, Pierre (1998) 'Le Codex alimentarius et la mondialisation du commerce', *Comptes rendus de l'Académie d'Agriculture de France* 84(3): 38-40.
- Mayumi, Kozo (2001) *The Origins of Ecological Economics. The Bioeconomics of Georgescu-Roegen*, London and New York: Routledge.
- Moggridge, Donald, (ed.) (1980) *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, London: Macmillan and Cambridge University Press.
- Nations Unies (1992) *Agenda 21*, New York: Nations Unies.
- Salomon, Jean-Jacques (1992) *Le destin technologique*, Paris: Balland.
- Young, Oran R. (1994) *International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society*, Ithaca: Cornell University Press.