



HAL
open science

Le multilatéralisme est-il vraiment en crise ? Quelques réflexions à partir de l'exemple des enjeux environnementaux

Sandrine Maljean-Dubois

► To cite this version:

Sandrine Maljean-Dubois. Le multilatéralisme est-il vraiment en crise ? Quelques réflexions à partir de l'exemple des enjeux environnementaux. M. Prieur, A. Mekouar (dir.). Contribution aux Mélanges Doumbe-Bille, Droit, humanité et environnement, M. Prieur, A. Mekouar (dir.), Larcier, 2020, pp. 739-756., 2020. halshs-02920665

HAL Id: halshs-02920665

<https://shs.hal.science/halshs-02920665>

Submitted on 24 Aug 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Contribution aux Mélanges Doumbe-Bille, *Droit, humanité et environnement*, M. Prieur, A. Mekouar (dir.), Larcier, 2020, pp. 739-756.

***Le multilatéralisme est-il vraiment en crise ?
Quelques réflexions à partir de l'exemple des enjeux environnementaux***

Sandrine Maljean-Dubois,
Directrice de recherche au CNRS
Aix Marseille Université, Université de Toulon, Université de Pau & Pays Adour, CNRS,
DICE, CERIC, Aix-en-Provence, France

La coopération internationale dans le champ de l'environnement est marquée par sa globalisation progressive. De bilatérale, orientée essentiellement vers des problèmes transfrontières de « bon voisinage », elle s'est peu à peu multilatéralisée, pour affronter des menaces perçues de manière croissante comme des menaces à l'environnement global. Pluies acides, diminution de l'ozone stratosphérique, effet de serre seront parmi les premières menaces sur l'environnement perçues comme globales. Mais la progression des connaissances scientifiques élargit progressivement le champ des menaces globales. Des menaces qui n'étaient pas perçues hier comme globales le sont aujourd'hui. Ce sera par exemple l'effet de l'invention du concept – globalisant – de diversité biologique. La disparition *locale* de telle ou telle espèce de plante endémique contribue à la raréfaction de la diversité biologique, menace par essence *globale*. En quelque sorte, l'enjeu environnemental s'est lui aussi mondialisé, jusqu'à être aujourd'hui une des meilleures illustrations de la mondialisation.

Dans cette nouvelle « globalité spatiale »¹, le multilatéralisme a joué un rôle majeur. La globalisation des menaces, ou de la perception des menaces s'est traduite juridiquement par la négociation de conventions internationales de protection de l'environnement à vocation universelle, répondant aux menaces au fur et à mesure qu'elles étaient identifiées (couche d'ozone, transports de déchets dangereux, diversité biologique, changements climatiques, désertification, produits chimiques, mercure, etc.).

Le « Multilatéralisme » est un concept, et même presque une idéologie qui véhicule un discours lénifiant condamnant l'unilatéralisme et le bilatéralisme..., prônant un mode de coopération et d'action, un type d'organisation. Pour Philippe Le Prestre, c'est « un nouveau programme politique visant à gérer les défis de la mondialisation ou simplement à une bonne gestion des affaires publiques ou privées »². C'est davantage un terme de relations internationales que de droit international public. Il n'y a d'ailleurs pas d'entrée *multilatéralisme* dans le dictionnaire « Salmon », alors qu'il est défini ainsi dans le Dictionnaire des relations internationales « Le multilatéralisme consiste pour les États à élaborer collectivement les règles régissant leurs relations et à conduire des politiques concertées. Il s'oppose au bilatéralisme dans lequel chaque État négocie des arrangements

¹ L. BOISSON DE CHAZOURNES, « La protection de l'environnement global et les visages de l'action normative internationale », in *Pour un droit commun de l'environnement, Mélanges en l'honneur de M. Prieur*, Dalloz, 2007, p. 46.

² PH. LE PRESTRE, « Gouvernance internationale », Dictionnaire de la pensée écologique, Bourg D., A. Papaux (dir.), Quadrige, PUF, Paris. pp. 498-501.

particuliers avec chacun de ses partenaires pris un à un, ainsi qu'à l'unilatéralisme dans lequel un État conduit sa politique hors des instances de concertation sans tenir compte de l'avis des autres États»³. Bien que cette définition puisse laisser envisager un multilatéralisme à l'échelle régionale, la plupart des auteurs opposent multilatéralisme et régionalisme : le multilatéralisme qualifierait donc essentiellement l'échelle globale. On notera par ailleurs que cette définition est exigeante. Il ne s'agit pas d'une vague discussion, mais de « conduire des politiques concertées », ce qui induit un rapprochement juridique, institutionnel et probablement un système « rule-based ».

Pour McGinnis, la réussite sur le plan juridique d'une coopération multilatérale tient à trois facteurs :

- premièrement l'accord apportera des gains mutuels à chacune des Parties, c'est-à-dire des avantages qui ne pourraient être obtenus sans leur collaboration. Dans le champ de l'environnement, il s'agit souvent d'« expectations of diffuse reciprocity », avec des avantages mutuels sinon réciproques et attendus souvent sur le moyen ou long terme⁴.

- Deuxièmement, l'accord facilitera la gouvernance d'un intérêt commun (par-delà les intérêts particuliers).

- Troisièmement, l'accord prévoira des procédures de prise de décision pour « faire fonctionner » le multilatéralisme dans le temps.

De ce point de vue, l'environnement est typiquement un « bien commun ». Ainsi en est-il, par exemple, des changements climatiques. Aucun État ne peut résoudre seul ce problème. Mais chacun a intérêt à ce que les autres s'y mettent, plutôt que lui, pour bénéficier de tous les avantages de la coopération, sans en supporter les inconvénients (situation du « passager clandestin » ou *free rider*). Le multilatéralisme est donc bien nécessaire pour faire face à ces enjeux, mais des incitations et intérêts souvent trop diffus pour pousser les États à s'engager dans des dispositifs ambitieux.

La nécessaire universalité de certaines règles (y compris de règles très précises et concrètes comme celles, par exemple, règlementant le commerce des espèces sauvages ou des produits chimiques) se heurte à la crise de l'universel que vit le droit international « *en raison d'une revendication des différences* »⁵. Un droit international universel peut-il encore exister dans une société aussi morcelée, fragmentée, divisée⁶ ? La fracture nord-sud est, en particulier, très vive : « it seems fair to say that while the international community has progressed in identifying issues that are of common concern, considerably less progress has been made in developing a shared conceptualization of how to deal with these issues in the North-South context »⁷.

Pour autant, le multilatéralisme est-il en crise dans le champ de l'environnement ? Sur la durée, nous sommes plutôt dans une logique de balancier. On a assisté à une montée du multilatéralisme à partir des années 1970, devenue un véritable élan dans les années 90 (1). Suivra une période de reflux, marquée par des avancées plus lentes, voire certaines régressions et remises en cause (2). Il ne faut pas s'en tenir à ce constat. La réalité s'avère plus nuancée. Un diagnostic de fin du multilatéralisme semble trop hâtif, dans la mesure où certains arguments plaident au contraire en faveur d'une mutation voire d'un renouveau du multilatéralisme (3).

³ M.-C. SMOUTS, D. BATTISTELA, P. VENNESSON (dir.), *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Dalloz, 2003, p. 333-335.

⁴ J. G. RUGGIE, « Multilateralism: The anatomy of an institution », in John Gerard Ruggie (ed.) *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York: Columbia University Press, p. 11.

⁵ E. JOUANNET citant M. DELMAS-MARTY, « A quoi sert le droit international ? Le droit international providence du XXI^{ème} siècle », in *RBDI*, 2007/1, p. 10.

⁶ S. CHARNEY, « Universal International Law », in *AJIL*, 1993, p. 529.

⁷ D. BODANSKY, J. BRUNNEE, E. HEY, « Mapping the field », *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, OUP, Oxford, 2007, p. 13.

1/ L'élan multilatéral

Dans le champ de l'environnement, le multilatéralisme a bien fonctionné, ou semble avoir bien fonctionné, et même presque trop bien puisqu'il a donné lieu à une grande profusion normative. Il est vrai que le phénomène est plus général : « la loi de complexification qui entraîne tout l'univers appelle, pour ordonner celui-ci, un volume croissant de normes et d'arbitrages »⁸. Mais la profusion est, s'agissant du droit international de l'environnement, particulièrement marquée. Pour ne s'en tenir qu'aux sources écrites, on recense plus de cinq cents traités multilatéraux, bien davantage de traités bilatéraux et encore bien davantage d'instruments plus soft : des milliers de déclarations ou résolutions internationales... Relativement complet, le droit international de l'environnement couvre aujourd'hui une très large palette de milieux, ressources et activités. Nous avons là un échafaudage règlementaire de taille impressionnante, et qui l'est d'autant plus lorsqu'on songe à la relative jeunesse d'une matière dont le développement n'a réellement pris son essor qu'à partir des années 1970-1972.

Il est, en particulier, notable que la matière ait donné lieu à de nombreux « régimes internationaux ». Selon S. Krasner, les régimes sont des « ensembles de principes, normes, règles et procédures de prise de décisions implicites ou explicites autour desquels les attentes des acteurs convergent dans un domaine donné des relations internationales »⁹. Cette définition de la science politique permet de couvrir une réalité qui n'a pas donné naissance à un terme juridique. Juridiquement, un traité est souvent le cœur d'un tel régime, mais celui-ci désigne aussi les institutions créées dans ce cadre, leurs règles de fonctionnement, ainsi que les nombreuses déclarations ou résolutions venues compléter le traité initial. Car, bien souvent, le traité n'est plus que la partie émergée de l'iceberg : « the majority of the norms develop through more flexible and dynamic processes, which result in formally non-legally binding decisions »¹⁰. L'institutionnalisation de la coopération internationale – avec notamment les fameuses COP pour Conférences des Parties – fournit un forum presque permanent de discussion, permet de mettre plus facilement des questions sur agenda et facilite les négociations. Ces évolutions reflètent bien le développement d'une diplomatie multilatérale, utilisant des procédures quasi parlementaires. Mais dans la délibération ainsi formalisée et institutionnalisée, si l'État a seul le droit de vote, bien souvent la procédure règlementaire est complexe et repose sur l'interaction, au moins en amont, entre États, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales, en « communautés épistémiques »¹¹ soit des réseaux transnationaux informels, regroupant diplomates officiels, experts et groupes d'intérêt, bien au-delà des États qui vont prendre la décision¹². Il est intéressant de noter que chaque cas est particulier. Chaque institution a ses propres règles, qu'elle définit elle-même, même si l'ONU fournit des modèles souvent utilisés et si on observe, au-delà, des transferts de règlements de procédures ou au moins de règles. Ces institutions précisent, complètent, interprètent, font évoluer les règles initiales posées dans le traité. Elles s'attachent aussi à élaborer des mécanismes de mise en œuvre. Les techniques classiques de mise en œuvre d'un droit international plutôt bilatéral, territorial et

⁸ J. CARBONNIER, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, LGDJ, 10ème éd., 2001, p. 9.

⁹ S. KRASNER, « Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables », *International Organization*, 1982, v. 36, n. 2, pp. 1-21.

¹⁰ D. BODANSKY, J. BRUNNÉE, E. HEY, « International Environmental Law : Mapping the Field » *op. cit.*, p. 21.

¹¹ P.M. HAAS, « Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control », *International Organizations*, vol. 43, 1989, p. 377.

¹² A. BOYLE A., C. CHINKIN, *The making of International Law*, Oxford, 2007, p. 99.

fondé sur la réciprocité des droits et obligations¹³ ne sont en effet pas réellement adaptées à ces nouvelles conventions. Comme le constate E. Hey, le passage d'un « *inter-state normative pattern* » à un « *common-interest normative pattern* »¹⁴ impose de changer les règles du jeu, s'agissant aussi bien des règles primaires, que des règles secondaires. C'est ainsi que des mécanismes spécifiques de contrôle du respect et de réaction au non-respect ont été élaborés à partir de 1992, date du premier créé pour la couche d'ozone¹⁵. La procédure du Protocole de Kyoto, adoptée en 2001, a marqué le paroxysme du phénomène¹⁶.

Outre les régimes internationaux, le multilatéralisme a aussi permis l'adoption de référentiels communs, objectifs communs, voire de techniques communes hors même d'un cadre conventionnel. Un tel processus a été initié à Stockholm en 1972 avec la première grande Conférence des Nations Unies sur l'environnement, qui a donné lieu à l'adoption d'une Déclaration et d'un Plan d'action. Vingt ans plus tard, la Conférence de Rio a représenté un succès important de ce point de vue. Nord et Sud auraient été réconciliés autour d'une vision commune de *Notre avenir à tous*¹⁷, pour reprendre le titre du rapport dit « Brundtland », commandé par l'Assemblée générale de l'ONU. Véritable « formule magique »¹⁸, le développement durable devenait le nouveau paradigme, la nouvelle « matrice conceptuelle » des politiques publiques¹⁹. Il allait donc être possible de (ré)concilier développement économique et protection de l'environnement, d'envisager un rôle accru du droit international, le développement du multilatéralisme, l'avènement d'une Communauté internationale avec un C majuscule... De fait, avec ses 27 principes courts, dont l'énoncé est bien souvent normatif, la Déclaration de Rio, après celle de Stockholm, a joué un rôle fondamental dans le développement de référentiels communs à l'échelle internationale : développement durable, droit à l'information sur l'environnement, participation du public, prévention, précaution, pollueur-payeur... Ces principes ont un degré de précision et une valeur juridique très inégaux, et une portée opérationnelle très variable. Il n'en demeure pas moins qu'ils sont à présent communément perçus comme des principes directeurs souhaitables pour l'action. Ils forment l'ossature du droit international de l'environnement. Ils donnent le fil conducteur indispensable pour se retrouver dans un vaste écheveau de textes, qu'ils contribuent à mettre en cohérence et dont ils viennent éclairer l'interprétation. Ils ont joué un rôle central dans le développement de la matière. Indépendamment de la reconnaissance de leur caractère obligatoire, lequel fait encore souvent débat, ils ont grandement influencé la pratique des États, la négociation de règles conventionnelles, voire plus ou moins implicitement les décisions de justice internationale. Ainsi, la Cour internationale de Justice ou encore le Tribunal international de droit de la mer ont-ils apporté leur contribution à la construction de ces référentiels en recherchant, définissant et appliquant les règles coutumières²⁰. Par ailleurs, ces principes ont essaimé dans la plupart des droits

¹³ Les premiers traités constituent des « *typical territorial regimes of reciprocity* ». P. SAND, « The Evolution of International Environmental Law », in *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, OUP, Oxford, 2007, p. 31.

¹⁴ E. HEY, *Teaching International Law. State-Consent as Consent to a Process of Normative Development and Ensuing Problems*, Kluwer Law International, The Hague, 2003, p. 7.

¹⁵ Protocole de Montréal, Décision IV/5: *Procédure applicable en cas de non-respect* (1992).

¹⁶ Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Déc. 24/CP.7, *Procédures et mécanismes relatifs au respect des dispositions du Protocole de Kyoto* (2001) ; Protocole de Kyoto, Déc. 27/CMP.1, *Procédures et mécanismes relatifs au respect des dispositions du Protocole de Kyoto* (2005).

¹⁷ *Notre avenir à tous : La commission mondiale sur l'environnement et le développement*, Québec, éditions du Fleuve, 1989, 432 p.

¹⁸ G. CORCELLE, « 20 ans après Stockholm : la Conférence des Nations Unies de Rio de Janeiro sur l'environnement et le développement : point de départ ou aboutissement ? », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, p. 109.

¹⁹ P.-M. DUPUY, « Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle ? », *RGDIP*, 1997, p. 886.

²⁰ Voir par exemple S. MALJEAN-DUBOIS, Y. KERBRAT, « Les juridictions internationales face au principe de

nationaux. Ils figurent fréquemment dans des règles législatives ou même constitutionnelles. Parfois, c'est une formulation existante à l'échelle internationale qui est reprise ; d'autres fois, cette formulation est discutée, adaptée, modifiée. Par ces phénomènes de mimétisme ou transplants, les principes du droit international de l'environnement participent largement à la mondialisation du droit de l'environnement, et même dans une certaine mesure à une forme d'acculturation des droits de l'environnement nationaux. Ils révèlent la force des normes internationales comme nouveau droit commun²¹.

2/ Une « crise » du multilatéralisme ?

Cette crise trouve probablement son origine dans l'évolution de la société internationale :

- Un monde multipolaire, plus complexe avec la montée des émergents et la méfiance de leur part envers les pays du Nord, la large majorité numérique des pays du Sud dans les enceintes multilatérales (le G77 représente aujourd'hui 134 pays sur les 193 membres de l'ONU) ;
- des coalitions instables qui se font et se défont selon les sujets et les périodes ;
- Une montée en puissance des acteurs privés.

Cinq arguments au moins sont avancés en faveur d'une crise du multilatéralisme.

• **Argument 1 : L'échec**

D'évidence, en dépit d'une intense activité normative, peu ou pas de problèmes environnementaux ont été résolus depuis 1972, date qui marque, avec la Conférence de Stockholm précitée et la création du Programme des Nations Unies pour l'Environnement, le véritable début des activités de l'ONU en la matière. Les problèmes environnementaux connaissent au contraire, en ce début de 21^e siècle, une brutale aggravation. En vingt ans, sur 90 objectifs de politiques environnementales listés par GEO5²², seuls quatre ont enregistré « des progrès significatifs » : la disparition des molécules portant atteinte à la couche d'ozone, l'élimination du plomb dans les carburants, l'amélioration de l'accès des populations à une eau potable et la promotion de la recherche en matière de lutte contre la pollution marine²³. Les plus récentes analyses nous laissent entrevoir si ce n'est la finitude planétaire, tout au moins la finitude humaine²⁴. En effet, l'Homme aurait aujourd'hui conduit la Terre « à la limite ». Selon les auteurs d'un article paru dans la revue *Nature* en 2009²⁵, la Terre présenterait neuf seuils biophysiques qui seraient – non sans liens entre elles – de véritables frontières à ne pas dépasser sans risquer des conséquences catastrophiques.

- le changement climatique,
- la couche d'ozone dans la stratosphère,
- l'acidité des océans,
- les transformations de l'occupation du sol,
- la perte de biodiversité,
- la consommation d'eau douce,
- les cycles de l'azote et du phosphore,
- la pollution aux aérosols atmosphériques,
- la pollution chimique.

précaution, entre grande prudence et petites audaces », in *Unity and diversity of international law, Essays in Honour of Professor Pierre-Marie Dupuy*, ed. D. ALLAND, V. CHETAIL, O. DE FROUVILLE, J. E. VINALES, Martinus Nijhoff, 2014, pp. 929-948.

²¹ J.-L. HALPERIN, *Profils des mondialisations du droit*, Dalloz, 2009, p. 233 ss.

²² PNUE, *Environment for the Future we want GEO5*, PNUE, Nairobi, juin 2012, <http://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/8021> (consulté le 5 février 2019).

²³ Voir <https://www.unenvironment.org/resources/measuring-progress> (consulté le 5 février 2019).

²⁴ Dominique Bourg, « L'impératif écologique », *Esprit*, décembre 2009, p. 7.

²⁵ <http://www.nature.com/news/specials/planetaryboundaries/index.html> (consulté le 5 février 2019).

Dans la version actualisée qu'ils présentent en 2015²⁶, les auteurs soulignent que nous aurions déjà atteint le point de basculement pour au moins quatre d'entre eux, s'agissant de l'intégrité de la biosphère et notamment de la perte de biodiversité, des cycles biogéochimiques (azote, phosphore), la déforestation et des changements climatiques. Les auteurs en concluent que, de ce point de vue, nous sommes sortis d'un « espace de fonctionnement sécurisé » (a « safe operating space for humanity ») pour entrer dans une zone à risque, éprouvant au-delà du raisonnable les capacités de résilience de notre biosphère, mettant en péril l'avenir de l'humanité elle-même²⁷.

• **Argument 2 : Le rejet signifié de processus multilatéraux**

On en trouvera ci-après trois illustrations :

- la dénonciation du Protocole de Kyoto en 2011²⁸ et de la Convention sur la désertification en 2013²⁹ par le Canada ; la dénonciation de l'Accord de Paris sur le climat par les États-Unis,
- la promotion du « minilatéralisme », et plus largement des clubs (G8, G20, Forum des économies majeures...), dans l'idée qu'il faut trouver le nombre le plus petit de pays pour avoir le plus large impact sur la résolution d'un problème particulier³⁰ ;
- la promotion du bilatéralisme avec en particulier les accords bilatéraux sur le climat, tel que celui conclu entre la Chine et les États-Unis en 2014³¹.

• **Argument 3 : Le blocage de processus multilatéraux**

La prolifération (on parle aussi de *treaty congestion*³²) n'a pas été sans entraîner une certaine « convention fatigue »³³ qui explique que davantage d'attention ait été accordée à la ratification et mise en œuvre des conventions existantes, qu'à l'adoption de nouveaux textes. On évoque encore une « summit fatigue »³⁴. De fait, alors que le Sommet de Rio avait donné lieu en 1992 à l'adoption de trois conventions importantes à vocation universelle, aucune nouvelle convention n'a pu être adoptée lors des sommets de Johannesburg en 2002 ou Rio+20 en 2012. Des projets intéressants sur l'entreprise, l'agriculture, le droit à l'information avaient été imaginés, mais en vain. Sur les forêts, les négociations sont lancées depuis Rio en 1992 qui n'avait pu aboutir qu'à l'adoption d'une Déclaration de principes, non contraignante, mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts. Mais ces négociations

²⁶ W. STEFFEN et al., « Planetary Boundaries: Guiding human development on a changing planet » *Science*, Vol. 347, n°6223, 2015.

²⁷ J. ROCKSTRÖM et al., « A safe operating space for humanity », *Nature*, Vol. 461|24, September 2009, p. 473.

²⁸ D. TURP, « Protocole de Kyoto - Le Canada fait fi du droit et de la démocratie », *Le devoir*, 17 janvier 2012.

²⁹ A. SHIELDS, « Le Canada abandonne la lutte à la désertification », *Le devoir*, 29 mars 2013.

³⁰ M. NAIM, « Minilateralism; the Magic Number to Get Real International Action », *Foreign Policy*, July/August 2009. Voir par exemple, C. BRANDI, A. BERGER, D. BRUHN, « Between minilateralism and multilateralism: opportunities and risks of pioneer alliances in international trade and climate politics », Briefing Paper, German Development Institute, 16/2015, <https://www.die-gdi.de/en/briefing-paper/article/between-minilateralism-and-multilateralism-opportunities-and-risks-of-pioneer-alliances-in-international-trade-and-climate-politics/> (consulté le 5 février 2019) ; R. ECKERSLEY, « Moving Forward in the Climate Negotiations: Multilateralism or Minilateralism? », *Global Environmental Politics* 12:2, May 2012, pp. 24-40.

³¹ L. CARAMEL, B. PEDROLETTI, « Accord décisif sur le climat entre la Chine et les Etats-Unis », *Le Monde*, 12.11.2014.

³² D. ANTON, « Treaty Congestion' in International Environmental Law » (January 19, 2012). *Routledge Handbook of International Environmental Law*, S. ALAM, J. HOSSAIN BHUIYAN, T. M.R. CHOWDHURY, E. J. TECHERA, eds., Routledge, 2012.

³³ M.- C. SMOUTS, *Forêts tropicales, jungle internationale. Les revers d'une écopolitique mondiale*, Presses de sc. po., Paris, 2001, p. 215.

³⁴ Voir T. J. BOLLYKY, interview, « Overcoming Rio+20's 'Summit Fatigue' », 22 juin 2012, <http://www.cfr.org/world/overcoming-rio20s-summit-fatigue/p28586> (consulté le 5 février 2019).

n'ont pour l'heure, en plus de vingt ans, pu aboutir à l'adoption d'une nouvelle convention internationale.

On peut trouver d'autres signes de blocage :

- l'impossibilité d'adopter le règlement intérieur de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. L'article 7 §2, k) de la Convention prévoyait que la COP arrête et adopte, par consensus, des règlements intérieurs et des règles de gestion financière pour elle-même et pour tous organes subsidiaires. Elle devait adopter, à sa première session, son propre règlement intérieur et ceux des organes subsidiaires créés en application de la Convention, mais le projet de règlement intérieur établi à cette occasion n'a pu être adopté faute d'accord sur le projet d'article 42 relatif aux règles de vote (prévoyant la prise de décision à la majorité des 2/3 à défaut de consensus). Les Parties sont alors convenues d'appliquer le projet de règlement intérieur, à l'exception de l'article 42. Depuis, elles s'en sont tenues à cette pratique en dépit des problèmes concrets que cela pose. La situation est identique au sein de la Convention sur la diversité biologique. Il fait de ces instances des « fabriques de lenteur »³⁵.

- l'impossibilité d'adopter de nouvelles procédures de non-respect dans plusieurs conventions. De telles procédures sont notamment en projet depuis plusieurs années dans le cadre de la Convention de Stockholm de 1998 sur les polluants organiques persistants et de la Convention de Rotterdam de 2001 sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international, sans que les Conférences des Parties des deux conventions ne parviennent à se mettre d'accord.

• Argument 4 : Les régressions normatives

Ce qui a été possible dans les années 90 ne le serait plus aujourd'hui, en raison du retour des égoïsmes nationaux. Un exemple parlant réside dans l'échec ou semi-échec de la conférence de Copenhague sur le climat en 2009. Devant l'impossibilité de prolonger le Protocole de Kyoto pour une deuxième période d'engagement, au-delà de 2012, l'Accord de Copenhague a été adopté³⁶. Sur le plan formel, il a signé le remplacement (*de facto*) d'un accord international juridiquement obligatoire par un accord international non juridiquement obligatoire, d'un accord garantissant une certaine sécurité juridique – au moins pour la première période d'engagement – par un accord dans le cadre duquel les « engagements » pris sont volontaires, unilatéraux, et à tout moment réversibles. En substance, Copenhague représente le remplacement d'un mécanisme de coordination internationale par le haut (approche *top down*) avec fixation dans l'accord international d'objectifs quantifiés de réduction négociés, par une simple addition de politiques nationales peu ambitieuses (approche *bottom up*). Ce sont les États qui arrêtent unilatéralement leurs propres objectifs nationaux sans s'assurer qu'ils sont comparables ou qu'ils permettent une fois agrégés d'atteindre l'objectif global de long terme que pose pourtant l'Accord de Copenhague, et qui est de limiter le réchauffement global de la planète à 2°. C'est aussi le remplacement d'un système construit sur la coopération internationale à partir des mécanismes de flexibilité et du marché du carbone, par un système dont des politiques nationales disparates forment le cœur. C'est encore le remplacement du système de contrôle et de sanction très élaboré dit de l'observance par un mécanisme de contrôle moins intrusif et dénué de sanction (à part le

³⁵ A. DAHAN, S. AYKUT, « Les négociations climatiques : vingt ans d'aveuglement ? », CERISCOPE, 2014, Environnement, p. 440, <http://ceriscope.sciences-po.fr/environnement/content/part3/les-negociations-climatiques-vingt-ans-d-aveuglement> (consulté le 5 février 2019).

³⁶ UNFCCC, Décision 2/CP.15, Accord de Copenhague (2009), <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/fre/11a01f.pdf> (consulté le 5 février 2019).

shaming) dit « monitoring, reporting, verification » (MRV). Quant à lui, l'Accord de Paris de 2015, destiné à leur succéder à partir de 2020, s'inspire davantage de l'accord de Copenhague, même s'il prend la forme d'un traité, que du Protocole de Kyoto. Essentiellement procédural, laissant les États librement déterminer leur « contribution nationale », il est très respectueux des souverainetés nationales jusque dans son système de transparence et de contrôle finalisé lors de la COP 24 à Katowice en 2018³⁷.

L'adoption de la Convention de Minamata sur le mercure du 19 janvier 2013 va dans le même sens. Bien que de nature conventionnelle, elle se présente comme un accord extrêmement souple et flexible, presque « à la carte »³⁸.

Une autre illustration peut être trouvée dans la comparaison entre les déclarations adoptées à l'issue des conférences de Rio en 1992 et Rio+20 en 2012. La première était courte et normative dans son contenu, la seconde est longue et diluée en substance. Le verbiage a été préféré à la définition d'objectifs clairs et bien délimités. On a même du mal à comprendre la portée du nouveau mantra de l'« économie verte dans le contexte du développement durable et de l'élimination de la pauvreté »... L'approche n'est pas – ou très peu – novatrice. Le texte de la Déclaration consiste essentiellement à réitérer certains principes et objectifs posés dans des documents antérieurs : la Déclaration de Stockholm, celle de Rio (dont le seul principe cité est celui... des responsabilités communes, mais différenciées « étant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial »), Action 21, les documents adoptés à Johannesburg et lors d'un très grand nombre de grandes conférences onusiennes y compris le Consensus de Monterrey³⁹ ou les objectifs du Millénaire⁴⁰, mais aussi les « trois conventions de Rio » comptant également comme un fruit de Rio la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, outre celles sur la diversité biologique ou les changements climatiques. Les engagements sont réaffirmés avec force : « nous *exhortons* », nous « réaffirmons (...) notre *détermination* », « à s'acquitter *pleinement* de leurs engagements », à prendre « des mesures *efficaces et concrètes* »...⁴¹ La Déclaration dresse le constat de l'échec au moins relatif du concept de développement durable : « Nous savons que, depuis 1992, l'intégration des trois dimensions du développement durable a progressé de manière inégale et a subi des revers ». Le principe n'en est toutefois pas remis en cause. Il s'agit de combler les lacunes et faire face aux nouveaux défis, comme à l'impact des « multiples crises financières, économiques, alimentaires et énergétiques ». Il est aussi « indispensable de redoubler d'efforts pour réaliser le développement durable et, notamment, pour éliminer la pauvreté et la faim ainsi que les maladies évitables ». La réitération est solennelle : « Nous nous engageons à donner une nouvelle impulsion au partenariat mondial pour le développement durable que nous avons lancé à Rio de Janeiro en 1992. Nous sommes conscients de la nécessité d'imprimer un nouvel élan à l'action que nous menons ensemble

³⁷ Voir les décisions Modalities, procedures and guidelines for the transparency framework for action and support referred to in Article 13 of the Paris Agreement, Matters relating to Article 14 of the Paris Agreement and paragraphs 99–101 of decision 1/CP.21, Modalities and procedures for the effective operation of the committee to facilitate implementation and promote compliance referred to in Article 15, paragraph 2, of the Paris Agreement (non encore publiées, mais consultables sur <https://unfccc.int/katowice>). Voir sur l'Accord, M. DUBUY, « Le multilatéralisme onusien à l'épreuve de la gouvernance climatique », Vertigo – la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne], Volume 18 numéro 1 | mai 2018 ; PH. WECKEL, « La nature juridique de l'accord en tant qu'instrument de planification, *Sentinelle*, 29 février 2016 ; S. MALJEAN-DUBOIS, « L'Accord de Paris, un renouvellement des formes d'engagement de l'État ? », in *Quel(s) droit(s) pour les changements climatiques ?*, Editions Mare et Martin, sous la direction de M. TORRE-SCHAUB, C. COUNIL, S. LAVOREL, M. MOLINER-DUBOST, 2018, pp. 55-74.

³⁸ Voir par exemple son article 6, « Drogations disponibles pour une Partie sur demande ».

³⁹ Résolution 63/239, annexe.

⁴⁰ Voir résolution 65/1.

⁴¹ Nous soulignons.

pour assurer le développement durable, et nous nous engageons à travailler avec les grands groupes et d'autres parties prenantes afin de combler les lacunes de nos activités ». Mais ce nouvel élan n'est pas concrétisé dans le reste de la déclaration par des actions ou des initiatives à la hauteur des enjeux ici mis en évidence.

• **Argument 5 : La place des acteurs privés**

Le multilatéralisme serait inadapté au monde actuel, dans lequel le modèle interétatique qu'il représente n'est pas en mesure de produire des résultats effectifs sur l'environnement. Il serait concurrencé par les phénomènes d'auto-régulation des entreprises ou des initiatives, accords ou partenariats publics-privés. Par exemple, face à l'absence de résultats obtenus par les négociations multilatérales pour réguler les polluants de courte durée de vie ayant un effet sur le climat (carbone noir soit des particules fines produites par la suie émise par la combustion de bois, ozone troposphérique, méthane et certains hydrofluorocarbures dits HFC) est née la CCAC ou « Coalition pour le climat et l'air pur », une initiative volontaire regroupant 46 pays et l'UE + 55 partenaires non étatiques, – non régis par d'autres textes⁴².

3/ Une évolution, voire un renouveau, du multilatéralisme ?

Les arguments en faveur d'une crise du multilatéralisme possèdent de réels soubassements. Pourtant, ils peuvent tous être nuancés.

• **Réponse à l'argument 1 : L'échec**

S'il est vrai que les menaces à l'environnement s'accroissent en dépit de la profusion de normes internationales, la pression humaine sur l'environnement elle-même s'accroît et prend des proportions jamais connues⁴³. En outre, en y regardant de plus près, même si l'effectivité du droit international de l'environnement n'est pas totale, il a à son actif quelques succès majeurs (comme la restauration de la couche d'ozone prévu aux alentours de 2050 ou la diminution du commerce des espèces sauvages). Sans résoudre complètement les problèmes, le droit international de l'environnement a permis une amélioration (ou une moindre aggravation) de l'état de notre environnement dans beaucoup de domaines. Il a tiré vers le haut de nombreuses législations nationales. L'état de l'environnement serait probablement bien pire aujourd'hui sans le droit international de l'environnement. On ajoutera que, pour beaucoup de sujets, ce sont les incohérences de l'ordre juridique international (et notamment entre le droit international de l'environnement et celui du commerce ou des investissements) qui sont en réalité problématiques. Schizophrènes, les États ont tendance à défaire d'un côté ce qu'ils font de l'autre.

• **Réponse à l'argument 2 : Le rejet signifié de processus multilatéraux**

Les retraits américains et canadiens ne seraient-ce pas ici l'arbre qui cache la forêt ? Tous les autres ne sont-ils pas restés parties de tous les autres traités ? Quant aux initiatives bilatérales ou minilatérales, sont-elles en concurrence ou bien plutôt en complémentarité avec les fruits du multilatéralisme ?

• **Réponse à l'argument 3 : Le blocage de processus multilatéraux**

Certes, le rythme d'adoption de nouvelles conventions s'est singulièrement ralenti, mais n'est-ce pas aussi parce que l'édifice est désormais bien complet ? La Conférence de Rio+20 n'a-t-elle pas préparé l'adoption des Objectifs mondiaux de développement durable en septembre 2015 ? De tels objectifs peuvent jouer un rôle majeur dans les années qui

⁴² Voir <http://www.ccacoalition.org/en> (consulté le 5 février 2019).

⁴³ M. VALO, « La pression des activités humaines sur la planète s'accroît dangereusement », *Le Monde*, 26.08.2016.

viennent. L'adoption des objectifs dits d'Aichi en 2010, dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique, a montré l'importance de cette méthode à l'échelle internationale⁴⁴. De nouvelles négociations n'ont-elles pas été lancées avec succès sur le statut des ressources biologiques de la haute mer ? La COP 21 n'a-t-elle pas abouti à l'adoption d'un accord relativement ambitieux, déjouant de ce point de vue tous les pronostics⁴⁵ ? Les États n'ont-ils pas accepté de lancer en 2018 un processus qui pourrait ouvrir les négociations d'un Pacte mondial pour l'environnement⁴⁶ ?

• Réponse à l'argument 4 : Les régressions normatives

Les évolutions en cours marquent-elles une régression ou une évolution vers une complexification normative ? Il s'agit de trouver de nouvelles figures normatives permettant de concilier des exigences contradictoires :

- d'articuler *soft* et *hard law*. Le droit souple, qu'il le soit sur le plan formel et/ou en substance présente des avantages certains. Il « offers more ways to deal with uncertainty (...) and facilitates compromise, and thus mutually beneficial cooperation, between actors with different interests and values, different time horizons and discount rates, and different degrees of power »⁴⁷. Sa combinaison avec des formes d'engagements plus classiques doit être mieux pensée.

- d'articuler le multi-niveaux : les relations sont souvent de complémentarité voire d'émulation entre le bilatéral, le régional et l'universel, tant les interactions entre les réglementations adoptées à différentes échelles dynamisent le droit de l'environnement. Les relations du droit communautaire et du droit international de l'environnement l'illustrent remarquablement⁴⁸. Dès lors, assiste-t-on de ce point de vue à une « crise de l'universel » ? Ou bien plutôt à la prise de conscience des limites de l'universel ?

• Réponse à l'argument 5 : La place des acteurs privés

Il est logique que le multilatéralisme se complexifie dans un contexte de globalisation et gouvernance globale. C'est ici la question de la meilleure articulation à trouver entre les normes publiques et privées. Plus que concurrentes, celles-ci sont souvent complémentaires et, en tout état de cause, étroitement imbriquées. Le *Global compact* ou le portail NAZCA⁴⁹ dénotent d'une nouvelle vision de la coopération internationale, ici aussi plus complexe, mais probablement plus réaliste. Une réflexion identique est en cours pour préparer l'Accord de Beijing de 2020 sur la diversité biologique⁵⁰. C'est pourquoi le multilatéralisme a peut-être

⁴⁴ G. FUTHAZAR, « The Diffusion of the Strategic Plan for Biodiversity and Its Aichi Biodiversity Targets within the Biodiversity Cluster: An Illustration of Current Trends in the Global Governance of Biodiversity and Ecosystems », *Yearbook of international Environmental Law*, Vol. 25, No. 1 (2015), pp. 133–166.

⁴⁵ S. MALJEAN-DUBOIS, L. RAJAMANI, « L'Accord de Paris sur les changements climatiques du 12 décembre 2015 », *Annuaire français de droit international*, 2015, à paraître.

⁴⁶ Voir Résolution 72/277 du 10 mai 2018 « Vers un Pacte mondial pour l'environnement » ; *Lacunes du droit international de l'environnement et des textes relatifs à l'environnement : vers un pacte mondial pour l'environnement*, Rapport du Secrétaire général, 13 décembre 2018, A/73/419, https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27070/SGGaps_FR.pdf?sequence=4&isAllowed=y (consulté le 5 février 2019).

⁴⁷ K. ABBOTT, D. SNIDAL, « Hard and Soft Law in International Governance », *International Organization*, Vol. 54, 2000, p. 421.

⁴⁸ Voir par ex. S. MALJEAN-DUBOIS, S. MABILE, « Droit du Conseil de l'Europe et droit communautaire : actions et interactions normatives pour la protection de l'environnement », in mélanges en hommage à Michel Prieur, *Pour un droit commun de l'environnement*, Dalloz, Paris, 2007, pp. 779-802 ; S. Maljean-Dubois, « Les dimensions internationales de la politique communautaire de protection de l'environnement », in Mélanges en l'honneur de J. Bourrinet, *L'intégration européenne au XXIème siècle*, La Documentation française, Paris, 2004, pp. 279-309.

⁴⁹ Voir <http://climateaction.unfccc.int> (consulté le 5 février 2019).

⁵⁰ M. WEMAERE, A. RANKOVIC, Y. LAURANS, S. MALJEAN-DUBOIS, *What legal options for the international*

vocation à céder la place peu à peu à la gouvernance globale, marquant l'inclusion des acteurs non étatiques. Cette gouvernance globale est encore à construire à bien des égards, mais là réside un des enjeux majeurs pour l'effectivité des politiques environnementales.

Conclusion

Selon Robert Kehoane, trois exigences sont à respecter pour que le multilatéralisme produise une politique légitime :

- *inclusiveness* : tous les intérêts doivent être représentés effectivement ;
- *decisiveness* : être capable de décider d'actions effectives (*to deliver*) ;
- *epistemic reliability* : un processus suffisamment transparent pour être ouvert aux critiques dedans et dehors, et donc réflexif⁵¹.

Bien qu'il reste à voir s'ils seront effectifs, l'adoption en 2015 des objectifs mondiaux de développement durable et de l'Accord de Paris sur les changements climatiques a représenté deux achèvements majeurs du multilatéralisme. Malgré tout, cette brève analyse du secteur de l'environnement montre qu'actuellement le multilatéralisme a bien du mal à répondre aux différentes exigences identifiées par Robert Kehoane, lesquelles peuvent d'ailleurs être contradictoires. Le multilatéralisme est sinon en crise, tout au moins malmené. Il évolue, voire se renouvelle. Dans une société internationale tiraillée entre les poussées solidaristes et l'attrait de l'anarchie, il y a un nouvel équilibre à trouver entre l'acceptation de disciplines internationales et la défense de l'autonomie/souveraineté des États⁵². De ce point de vue, la période actuelle est celle d'un « multilatéralisme brouillon »⁵³ marqué par le bricolage et la recombinaison de l'ancien et du nouveau, du droit dur et du droit mou, des initiatives publiques et privées, ainsi que des régulations à l'échelle universelle ou régionale, voire « minilatérale ». La dernière COP sur le climat est à elle seule très révélatrice de l'ambivalence de la période actuelle. Cette réunion peut être lue comme un échec, dans la mesure où les États n'ont pas saisi l'occasion pour relever le niveau d'ambition, notamment insuffisant, de leurs contributions nationales. Pourtant, elle peut aussi être vue comme un succès, considérant qu'elle est parvenue dans un contexte diplomatique très tendu à adopter un *rule book* de l'Accord de Paris relativement solide⁵⁴. Ce *rule book* sera bien utile si les États relèvent l'ambition de leurs politiques nationales, ce qui est au menu de différentes réunions multilatérales en 2019. L'occasion à nouveau de tester un multilatéralisme plus que jamais menacé, plus que jamais nécessaire...

agreement on biodiversity in 2020? A first look at the possibilities/ Options juridiques pour l'accord international sur la biodiversité en 2020 : une première exploration, Policy brief, Iddri, novembre 2018, 4 p. <https://www.iddri.org/en/publications-and-events/issue-brief/what-legal-options-international-agreement-biodiversity-2020> (consulté le 5 février 2019).

⁵¹ R. O. KEHOANE, « The contingent legitimacy of multilateralism », in *Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change*, E. NEWMAN, R. THAKUR, J. TIRMAN (eds.), United Nations University Press, Tokyo, 2006, pp. 56 ss.

⁵² J. PRANTL, « Les mutations de la gouvernance mondiale : pays émergents et groupes 'G' », *Critique internationale*, 2012/3, n°56, pp. 39 ss.

⁵³ A. HURREL, « Récits d'émergence : la fin du tiers monde ? », *Critique internationale*, 2012/3, n°56, pp. 17-38.

⁵⁴ S. MALJEAN-DUBOIS, « COP 24, que penser du résultat ? », *The Conversation*, 17 décembre 2018, <https://theconversation.com/cop24-que-penser-du-resultat-108949> (consulté le 5 février 2019).