

## QUELS GOUVERNÉS POUR UNE GOUVERNANCE GLOBALE ?

*Les acteurs non étatiques dans les complexes  
de régimes*

Amandine ORSINI

### Introduction

La multiplication des organisations internationales et des régimes associés est un des phénomènes les plus marquants des relations internationales depuis le début des années 1980. Aujourd'hui, cette prolifération donne lieu à un phénomène nouveau désigné par l'expression « complexes de régimes ». Plutôt que d'être discutés dans une instance précise, les normes, principes et règles internationaux sont aujourd'hui enchâssés au sein de complexes de régimes, définis comme des « réseaux d'au moins trois régimes internationaux qui abordent une même thématique donnée; qui ont plusieurs membres en commun; et génèrent des interactions de contenu, de normes ou de mise en œuvre qui sont reconnues comme potentiellement problématiques, qu'elles soient effectivement gérées ou non »<sup>1</sup> (Orsini et al. 2013 : 29). Six attributs distinguent ainsi les complexes de régimes d'autres structures de gouvernance : (i) ils sont constitués de régimes internationaux; (ii) ces régimes sont au nombre de trois ou plus; (iii) ils interviennent tous sur un même sujet précis; (iv) plusieurs États en sont membres simultanément; (v) ces régimes sont en interactions; (vi) leur existence simultanée est jugée problématique ou potentiellement problématique par les États qui les négocient (Orsini *et al.*, 2013 : 29-31).

Des complexes sont aujourd'hui visibles sur un nombre de thématiques croissant et notamment sur le changement cli-

1. Toutes les citations en anglais ont été traduites par l'auteur.

matique (Keohane et Victor, 2010), les migrations internationales (Betts, 2009), la propriété intellectuelle (Muzaka, 2010), les ressources génétiques naturelles (Raustiala et Victor, 2004) ou la sécurité (Hofmann, 2009). Par exemple, Keohane et Victor énumèrent pas moins de huit sous-ensembles au sein du complexe de régimes sur le climat avec entre autres les régimes légaux des Nations unies (la Convention climat et le Protocole de Kyoto), les agences spécialisées de l'Organisation des Nations unies (dont le programme des Nations unies pour l'environnement); les initiatives bilatérales (entre autres entre les États-Unis et la Chine ou l'Inde), les clubs (le G20, le G8 + 5) et les banques multilatérales pour le développement (la banque mondiale) (Keohane et Victor, 2010).

Les recherches sur cette nouvelle forme de gouvernance globale que sont les complexes de régimes se multiplient et ont pris plusieurs directions. Tout d'abord un travail détaillé a été mené pour élaborer les outils nécessaires à la description des complexes de régimes. Entre synergies et conflits, un consensus émerge sur l'idée d'un continuum de coopération entre des complexes de régimes intégrés et des complexes fragmentés (Biermann et *al.*, 2011). Un découpage possible de ce continuum consiste à distinguer des phases d'atomisation, de compétition, de spécialisation et d'intégration des complexes, ce cycle de vie menant progressivement à leur maturation. Cette dernière se traduit par une densité importante avec un équilibre entre leurs différentes composantes du complexe (Morin et Orsini, 2011).

Un autre groupe de chercheurs a aussi questionné l'origine des interactions entre régimes menant à la formation des complexes. Certaines explications reposent sur le jeu des États comme facteur déterminant. Ce jeu est soit stratégique (notamment à travers le *forum shopping*) (Morin et Orsini, 2011), soit répond d'une logique organisationnelle (*path dependency*). Dans cette veine, Gehring et Oberthür distinguent quatre mécanismes causaux d'interaction entre régimes internationaux (2009). Les internationalistes se sont aussi intéressés à l'impact de ces structures sur la coopération. Les complexes favorisent-ils l'élaboration de normes internationales en offrant plus de flexibilité et d'adaptabilité? (Biermann et *al.*, 2011; Keohane et Victor, 2010). Par exemple, le complexe pour le changement climatique est fragmenté entre autorités publiques (Keohane et Victor, 2010) et autorités publiques et privées (Green, à paraître) mais reste bien

intégré, ce qui lui donne l'avantage de la flexibilité (Keohane et Victor, 2010).

Cependant, dans la mesure où les complexes de régimes sont un objet de recherche relativement récent, beaucoup d'interrogations restent en suspens, d'autant que le champ d'investigation est vaste. En particulier, les analystes des complexes de régimes, s'ils s'intéressent aux gouvernants, sous-estiment voire négligent la question de la participation directe des gouvernés à ces complexes (et non pas, indirectement, par le biais de leurs gouvernements). Deux débats centraux sont ainsi éludés : celui du suivi des complexes de régimes par les gouvernés, et notamment par les acteurs non étatiques qui représentent en partie, au plan international, la société civile – ce suivi dépend des groupes effectivement représentés et de leur organisation ; d'autre part celui des conséquences de l'existence de ces complexes sur la répartition du pouvoir dans la gouvernance globale – à l'exception des travaux de Drezner (2009).

Pour répondre en partie à ces lacunes, et notamment à la première question de recherche soulevée (la participation et l'organisation des acteurs non étatiques dans les complexes de régimes – la deuxième question est évoquée en conclusion), ce chapitre propose un modèle conceptuel et des pistes de recherche pour l'étude de la participation des acteurs non étatiques aux complexes de régimes. En particulier, l'objectif est de modéliser l'organisation de ces acteurs. L'ambition est donc avant tout théorique et celle de proposer des bases solides qui devront par la suite être confrontées à l'empirie.

Une première partie présente un état de l'art sur le rôle des acteurs non étatiques dans les complexes de régimes. Les études menées jusqu'à présent n'évoquent que très timidement leur rôle. C'est pourquoi il est important de mobiliser les résultats de recherches portant sur des objets voisins afin de se pencher sur les pistes d'analyse qu'elles donnent sur le rôle des acteurs non étatiques dans la gouvernance globale. Ces corpus sont principalement de deux ordres. Dans une deuxième partie, les travaux sur les stratégies étatiques face aux complexes de régimes sont présentés, dans l'idée d'éventuellement appliquer les résultats obtenus pour les gouvernants, à l'analyse des gouvernés. Dans une troisième partie, la littérature sur les coalitions plaidantes et sur le lobbying des acteurs non étatiques dans les négociations internationales de régimes uniques est présentée comme porteuses

d'indications potentielles sur l'objet de ce chapitre. Dans une quatrième partie, le modèle conceptuel des modalités de participation et d'organisation des acteurs non étatiques dans les complexes de régimes est développé.

## 1. Quel rôle des acteurs non étatiques dans les complexes de régimes ?

---

L'opposition entre les relations internationales classiques interétatiques et la croissance exponentielle de l'implication politique des acteurs non étatiques – firmes, organisations non gouvernementales (ONGs), experts, populations indigènes etc. – a laissé place, au plan international, au concept de gouvernance globale qui suppose une absence de hiérarchie entre ces deux sphères d'autorité (Dingwerth et Pattberg, 2006). Le concept de gouvernance globale permet ainsi d'envisager les complexes de régimes comme le jeu à la fois des acteurs étatiques et des acteurs non étatiques puisque « la gouvernance de la mondialisation s'étend tout au long d'un continuum dont les pôles sont d'un côté des arrangements ad hoc et informels et, de l'autre, de véritables régimes de coopération fortement institutionnalisés impliquant de façon croissante les acteurs privés aux côtés des États » (Graz, 2008 : 43).

Dans ce contexte de gouvernance globale, il a été reconnu que ce que l'on considérait auparavant comme des catégories distinctes et spécifiques, à savoir les organisations non gouvernementales, les firmes ou les experts, est maintenant analysé sur un même pied d'égalité conceptuel. En 2002, Edwards notait déjà que « la plupart des ONGs sont confuses par rapport à leur identité. Elles ont toujours été à la fois des acteurs du marché, qui fournissent des services à un prix moindre que le secteur commercial, et des acteurs sociaux, représentant des valeurs et intérêts particuliers en dehors du marché, dans le processus politique » (2002 : 29 cité dans Berry et Gabay, 2009 : 345). La similarité entre les logiques suivies par les ONG et celles suivies par les firmes a conduit de nombreux auteurs à les regrouper dans une même catégorie d'analyse – par exemple voir (Sell et Prakash, 2004).

Malgré le développement des études de la gouvernance globale, et notamment des relations entre sphère étatique et sphère

privée, le rôle des acteurs non étatiques vis-à-vis des complexes de régimes est encore largement sous-développé. Notamment car la plupart des études s'intéressent exclusivement aux États ou aux organisations internationales. Pourtant, l'importance du rôle des acteurs non étatiques dans les complexes a été reconnu, par exemple dans le domaine de la propriété intellectuelle : « pour cette raison, les acteurs des régimes ne doivent pas être limités aux États – tous les États et les acteurs non étatiques (business, académie, experts, ONGs etc.) qui participent activement et façonnent, dans une plus ou moins grande mesure, les résultats des contestations à propos des principes, normes et règles qui gouvernent un domaine particulier, sont nécessairement considérés comme des acteurs de ces régimes » (Muzaka, 2010 : 6).

Dans leur numéro spécial dédié aux complexes de régimes, Alter et Meunier font rapidement référence aux interactions entre acteurs non étatiques et complexes de régimes en notant que les complexes de régimes augmentent les probabilités d'interactions entre acteurs non étatiques et États : « la complexité contribue à rendre les États et les organisations internationales plus perméables, créant un rôle renforcé pour les experts et les acteurs non étatiques » (Alter et Meunier, 2009 : 17). Aussi, en plus d'augmenter la perméabilité du processus politique, la complexité aurait des conséquences sur la distribution du pouvoir entre les acteurs, parfois en faveur d'acteurs moins puissants et notamment les acteurs non étatiques : « dans certains cas la complexité renforce le pouvoir des États puissants, alors que dans d'autres, les ONGs et les acteurs faibles ont à gagner du chevauchement des institutions et des règles » (Alter et Meunier, 2009 : 18). Les auteurs ne précisent cependant pas leurs propos, qui restent généraux, notamment sur la nature des acteurs privés susceptibles d'interagir dans les complexes.

C'est dans une autre contribution au même numéro spécial que l'on trouve une hypothèse sur le jeu des acteurs non étatiques dans les complexes, notamment dans le domaine des droits de l'homme, jeux qui consisterait pour un même acteur non étatique à suivre l'ensemble des négociations d'un complexe en parallèle, afin de choisir d'influencer les processus auprès desquels il estime avoir le plus d'emprise : « les complexes de régimes génèrent des opportunités pour les politiques de pouvoir et d'opportunisme en incitant les acteurs rivaux – qu'ils soient des États, des institutions, des politiques ou des ONGs – à choisir entre les

institutions qui leur permettent d'obtenir ce qu'ils veulent, évitant des règles qu'ils n'apprécient pas dans un effort de gagner des avantages politiques ou d'utiliser une partie du système pour obtenir des avantages dans une autre» (Hafner-Burton, 2009 : 270). À nouveau, cette vision d'un acteur non étatique seul (à savoir non organisé en réseau), stratège, n'est pas sans soulever un certain nombre de questions. Les acteurs non étatiques sont-ils vraiment à même de suivre plusieurs processus de négociations internationales en parallèle ? Ont-ils la capacité d'agir seuls dans l'ensemble de ces processus ? De quels acteurs non étatiques parle-t-on ici ?

Les études existantes jusqu'à présent sur les acteurs non étatiques dans les complexes de régimes sont insuffisantes pour répondre à ces questions et poser les bases d'une analyse précise du rôle des acteurs non étatiques dans les complexes de régimes. Notamment car elles ne précisent pas l'identité des acteurs non étatiques ni leur organisation face aux complexes de régimes. Il faut se tourner vers les travaux sur les gouvernements pour trouver des éléments sur les stratégies d'acteurs par rapport aux complexes, stratégies que l'on pourrait adapter pour étudier le rôle des acteurs non étatiques.

## 2. Les travaux sur les jeux stratégiques des États vis-à-vis des complexes de régimes : cohérence et coordination

---

Les études sur les comportements des États vis-à-vis des complexes de régimes s'articulent en particulier autour des concepts de *forum shopping* et de *forum shifting*. Le *forum shopping* (Busch, 2007 ; Pistorius, 1995) consiste à utiliser stratégiquement différents forums de négociation pour faire avancer un agenda particulier, en tirant des gains simultanés des différentes négociations. Par exemple, pour protéger les savoirs traditionnels de ses populations locales en matière de phytothérapie, le Brésil est très actif auprès de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) pour revendiquer une modification des règles de protection de la propriété intellectuelle, mais refuse d'aborder la question à l'Organisation mondiale pour la propriété intellectuelle (OMPI), un forum qu'il juge inadéquat. Au contraire, lorsqu'il

s'agit de stopper le processus de négociation dans un forum au profit d'un autre on parle de *forum shifting* (Helfer, 2004). Par exemple, en 1999, les États-Unis tentèrent de déplacer les discussions internationales sur les organismes génétiquement modifiés de la Convention sur la diversité biologique (CDB) à L'OMC. Les négociateurs de L'OMC étaient en effet plus proches de leurs intérêts. Cela leur permettait aussi d'améliorer leur emprise sur les débats alors qu'ils n'avaient pas ratifié la CDB. Un des rares auteurs à avoir envisagé les conséquences, en termes de pouvoir, des complexes de régimes sur les politiques étatiques souligne que ces stratégies de *forum shopping* et *forum shifting* sont susceptibles de profiter aux plus puissants : « il y a de bonnes raisons de croire que les complexes de régimes vont augmenter plutôt que limiter le pouvoir des puissants » (Drezner, 2009 : 68).

Nous avons vu que deux études montrent que les acteurs non étatiques sont à même de suivre des stratégies similaires (Hafner-Burton, 2009 ; Muzaka, 2010). Il n'y a donc *a priori* pas de raison de penser que seuls les États, et notamment les États puissants, peuvent s'adonner au *forum shopping* ou au *forum shifting*.

Plutôt que de s'intéresser à ce que font les États face aux complexes, d'autres études essayent de comprendre comment ils le font. En travaillant sur la cohérence politique, il est par exemple possible de distinguer des gouvernements dont les négociateurs ont une vision stratégique, erratique, fonctionnelle ou systémique des complexes de régimes (Morin et Orsini, 2011). Cette vision dépendra à la fois de l'agenda politique des États, mais aussi des capacités organisationnelles des délégations nationales : si les mêmes individus, ou les mêmes administrations, suivent les différentes négociations d'un complexe en parallèle, alors les gouvernements auront une vision d'ensemble de la gouvernance globale associée au problème à résoudre. Une autre porte d'entrée importante pour cette cohérence d'ensemble est la coordination des différentes administrations nationales en charge des négociations. Par exemple, alors que l'Union européenne envoie des négociateurs de Directions générales différentes aux différents régimes réunis au sein du complexe de régimes sur les ressources génétiques naturelles, les nombreuses réunions de coordination préalables aux négociations permettent aux délégués européens de s'assurer de la cohérence politique européenne sur cette question (Morin et Orsini, 2011).

Ce qu'indiquent les travaux sur les stratégies étatiques et sur la cohérence politique est que les acteurs étatiques peuvent intervenir dans les complexes selon deux modalités : soit il s'agit du même acteur qui suit toutes les négociations d'un régime en parallèle ; soit il s'agit d'acteurs différents mais qui s'organisent dans la mesure du possible pour coordonner leurs actions. De la même façon, on peut s'attendre à ce que les acteurs non étatiques suivent deux modalités d'action : soit, au fur et à mesure du développement des complexes, ils deviennent « multi-fora », à savoir ils suivent progressivement toutes les négociations en parallèle ; soit ils restent « mono-forum » et tissent des liens avec d'autres acteurs non étatiques d'autres fora pour suivre le développement et l'évolution des complexes. Les études sur les coalitions plaidantes et sur le comportement des acteurs non étatiques en situation de régime unique sont susceptibles de nous aider à évaluer la probabilité de l'une ou l'autre stratégie.

### 3. Les coalitions plaidantes et les acteurs non étatiques dans les négociations de régimes uniques

---

La littérature sur les coalitions plaidantes est prometteuse puisqu'*a priori* les réseaux s'inscrivent dans une approche horizontale de la gouvernance globale, comparable à celle des complexes de régimes – par exemple, Castells met en contraste les réseaux horizontaux avec les hiérarchies verticales (2000). Le courant sur les réseaux d'acteurs non étatiques et notamment les coalitions plaidantes est en vogue depuis le milieu des années 1990 et s'autodésigne comme « nouveau transnationalisme », « étude des réseaux transnationaux », de la « société civile globale », des « mouvements sociaux transnationaux » ou de la « politique mondiale » (della Porta et Tarrow, 2004 : 152). De plus en plus de domaines de relations internationales seraient régis par des réseaux. Par exemple, les problématiques environnementales sont « créées, construites, régulées et contestées par, entre et parmi différentes échelles, et grâce à des arrangements hybrides de gouvernance qui sont opérationnalisés sous forme de réseaux » (Bulkeley, 2005 : 876).

Le concept de réseau vient initialement d'administration ou de politiques publiques, désignant « différentes formes de relations entre des groupes d'intérêt et l'État » (Börzel, 1998 : 255). Le succès de la notion est dû à sa flexibilité et à son écho auprès de visions plus fluides et organiques du processus politique « un réseau est un modèle qui est présent dans toute forme de vie. Où se trouve la vie, se trouvent les réseaux » (Capra, 2007 : 6). Ce serait un outil plus adapté à appréhender la complexité et donc, pourquoi pas, le lien entre acteurs non étatiques et complexes de régimes.

Un des reproches souvent formulé à l'encontre de la notion est que les études sur les réseaux restent descriptives et neutralisent souvent les questions de pouvoir et d'influence. Pourtant des avancées ont été faites de ce point de vue. En particulier, la littérature sur les réseaux sociaux (*social network analysis*) a déjà croisé la littérature sur l'influence en proposant le concept de coalitions plaidantes (*advocacy coalitions*).

Les coalitions plaidantes se définissent comme « ces acteurs pertinents qui travaillent internationalement sur une question précise, qui sont liés par des valeurs communes, un discours commun et qui s'engage dans un processus d'échange d'information et de services volontaire, réciproque et horizontal » (Keck & Sikkink, 1998 : 200). Cette littérature explique l'influence des réseaux d'acteur non étatiques sur les politiques internationales par deux facteurs principaux : le contexte dans lequel l'action est menée et l'organisation interne des réseaux. Pour le contexte, la littérature sur les mouvements sociaux souligne la perméabilité des « structures d'opportunités multi-niveaux (*multilevel opportunity structures*) » (della Porta et Tarrow, 2004) ou des situations pour lesquelles il est possible de faire du « changement d'échelle (*scale shift*) » (McAdam et al., 2001 : 331-332). En particulier, les concepts de *domestication* de Imig et Tarrow ou le *Boomerang effect* de Keck et Sikkink désignent la façon dont les mouvements sociaux cherchent des alliés à l'international pour faire évoluer leurs gouvernements nationaux.

Pour les caractéristiques internes à ces réseaux qui sont susceptibles d'expliquer leur influence, il s'agit de leurs ressources et de leur organisation. La recherche sur la mobilisation des ressources suggère que cinq types de ressources sont importants pour les mouvements sociaux : les ressources matérielles, humaines, morales, culturelles et socio-organisationnelles (Cress et Snow,

1996 : 1095-6 et Edwards et McCarthy, 2004 : 125-8 cités dans Shawki, 2011). Parmi ces ressources, l'organisation interne des réseaux compte. Keck et Sikkink montrent comment la forte densité d'un réseau transnational de plaidoyer (*transnational advocacy coalition*), le grand nombre d'acteurs qui le composent, les connexions solides entre ces acteurs et les flux d'information fiables sont autant d'indices d'influence effective (Smith, 2005 : 229 cité dans Keck et Sikkink, 1998 : 28-29, 206-207). Un autre paramètre important pour l'influence est aussi l'inclusion de membres des pays cibles dans les réseaux. D'autres auteurs soulignent également les qualités intrinsèques aux meneurs des réseaux comme la capacité à mobiliser facilement le public, une organisation interne solide, les moyens de coordonner des campagnes cohérentes, le contrôle des membres ou encore la capacité stratégique (McAdam et al., 1996 : 3 ; Oliver et Furman, 1989 : 155 et Nicholls, 2003 : 887-91 cités dans Shawki, 2011 : 100 et 103). Ces caractéristiques permettraient aux réseaux (i) de formuler et communiquer un message complet et cohérent qui peut servir de base au débat politique ; (ii) de développer des relations politiques avec les cibles du réseau pour influencer les processus de décision (Bennett, 2005 cité dans Shawki, 2011 : 104).

Le fait que les coalitions plaidantes s'intéressent à une thématique en particulier et que leurs actions soient facilitées par des opportunités multi-niveaux semble favorable à l'idée que des réseaux d'ONGs « mono-forum » soient susceptibles de se créer pour suivre les négociations des complexes de régimes. Pourtant, les actions des coalitions plaidantes ont souvent été étudiées pour la mise sur agenda de nouvelles questions internationales, non pour leur suivi. Ces réseaux sont en effet bien souvent éphémères puisqu'ils ont tendance à fonctionner sur le mode de campagnes, utilisant leurs ressources comme leviers politiques. Une fois leur objectif atteint, à savoir la mise sur agenda d'une thématique particulière dans un forum précis, ils s'orientent bien souvent vers un autre forum de négociation. Une étude récente montre d'ailleurs que ces acteurs définissent les problématiques qui les intéressent de façon arbitraire, du fait de leurs contacts avec d'autres groupes transnationaux (Carpenter, 2007).

Les études de l'impact des acteurs non étatiques dans les négociations de régimes uniques – par exemple celui du climat (Newell, 2000), de la diversité biologique (Arts, 1998) ou du commerce (Woll, 2008) – apportent des éléments de réponse pour



expliquer le caractère éphémère des coalitions plaidantes : l'action au sein de coalition apporte certes des bénéfices, mais elle comporte également des coûts.

Une première approche, néo-gramscienne, de l'analyse de la participation des acteurs non étatiques aux régimes internationaux uniques focalise son attention sur le pouvoir des acteurs non étatiques, et notamment des firmes, sur la scène internationale (Levy et Newell, 2005). Les acteurs non étatiques auraient ainsi trois types de ressources : des ressources matérielles, des ressources organisationnelles et des ressources discursives. Les auteurs néo-gramsciens signalent que ces ressources sont essentielles pour permettre aux acteurs non étatiques d'être là (sur la scène internationale) et donc d'influencer. C'est notamment de ce fait que les néo-gramsciens considèrent que les acteurs les moins puissants, et notamment les ONGs, auront moins d'impact sur la scène internationale.

Un second courant d'étude sur l'impact des acteurs non étatiques sur les négociations de régimes particuliers suit une approche transnationaliste/pluraliste. Ces travaux détaillent notamment les différentes actions envisageables pour ces acteurs : le lobbying, le conseil, la promotion de leurs activités ou la mobilisation de pressions publiques (Arts et Mack, 2003). Ces travaux distinguent aussi les facteurs structurels et les ressources, de l'influence observable (Betsill et *al.*, 2007 : 28).

En pratique cependant, ces travaux soulignent que les négociations internationales se déroulent souvent autour de groupes de négociateurs restreints, qu'il s'agisse de groupes ouverts aux observateurs ou non. De même, plusieurs thématiques sont souvent négociées en parallèle, ce qui complique la tâche des acteurs non étatiques qui, en général, ont les moyens de n'envoyer qu'une seule personne aux réunions internationales. Pour pallier ces problèmes de participation, et avoir plus de poids, les acteurs non étatiques ont ainsi développé des stratégies de collaboration et de mise en réseaux. De même que les négociateurs étatiques, les acteurs non étatiques doivent coordonner leurs positions et se retrouvent souvent avant chaque négociation au sein de coalitions. La mise en réseaux peut apporter à la fois des bénéfices en termes de mise en commun des ressources, mais aussi en termes d'accès, en donnant plus de visibilité, de crédibilité et de légitimité aux revendications portées. Ainsi, lors des négociations de la Convention sur la désertification par exemple,



les ONG environnementales présentes créèrent le Réseau d'ONGs sur la désertification et la sécheresse (RIOD), un réseau mondial de coopération entre les ONGs impliquées dans la négociation et la mise en œuvre de la Convention (Betsill et Corell, 2001).

Parce que peu d'acteurs non étatiques sont globaux, la plupart agissent donc en réseaux pour suivre et influencer les négociations internationales. Alors que la littérature sur les réseaux souligne la formation de coalitions plaidantes pour la mise sur agenda, la littérature sur l'influence des acteurs non étatiques dans les régimes uniques indique qu'ils peuvent également soit agir tous seuls sur les négociations, s'ils ont assez de capacités pour le faire ; soit s'organiser en coalitions de coordination.

Toutefois, de la même façon que les coalitions plaidantes peuvent se dissoudre au gré des thématiques de négociation, la cohésion des coalitions de coordination est parfois fragile. D'ailleurs ces coalitions de coordination apparaissent sous des formes bien souvent informelles. C'est par exemple le cas de la Global Industry Coalition, une coalition industrielle qui suit de près les négociations sur les organismes génétiquement modifiés de la CDB. Alors que les recherches précédentes sur les réseaux (voir notamment Keck et Sikkink, 1998) percevaient ceux-ci comme des connexions entre membres égaux, des recherches récentes montrent que les réseaux d'acteurs non étatiques sont soumis à des processus subtils de contrôle des membres, patronage, élitisme, domination et relations de pouvoir (pour les coalitions de firmes dans les négociations sur la biodiversité voir par exemple Orsini 2011). Aussi, d'autres travaux montrent comment certains réseaux d'ONG comme le Mediterranean Network for Sea Turtle Conservation n'ont jamais vu le jour, malgré leur utilité potentielle (Botetzagias et *al.*, 2010).

Dans les situations de régimes uniques, la participation des acteurs non étatiques aux négociations se fait donc initialement sous la forme de coalitions plaidantes qui, par la suite, laissent la place à des coalitions informelles de coordination dont la persistance au cours du temps est fragilisée par les tensions qui apparaissent progressivement entre les membres de ces coalitions. Ces données sur les régimes uniques permettent de penser un modèle conceptuel de l'implication ou non d'acteurs non étatiques « mono-forum » et « multi-fora » dans les négociations des complexes de régimes.

#### 4. **Modèle conceptuel de l'implication des acteurs non étatiques dans les complexes de régimes**

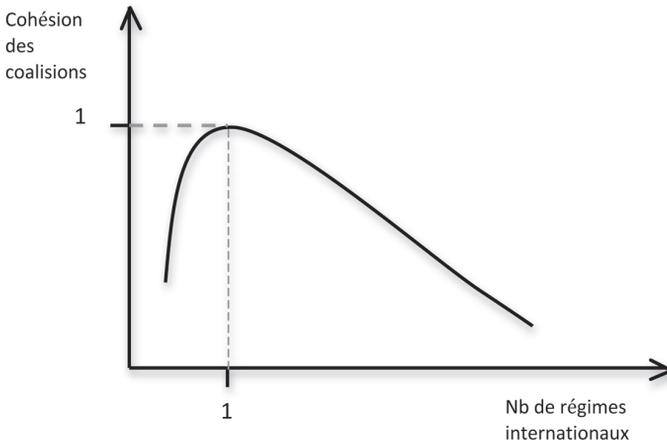
---

Au regard de la revue de la littérature qui précède, le modèle présenté ci-dessous résume la participation et l'organisation des acteurs non étatiques aux négociations des régimes internationaux uniques – partie gauche du graphique –, et des complexes de régimes – partie droite du graphique.

L'axe horizontal de ce graphique représente l'évolution au cours du temps du nombre de régimes internationaux liés à une thématique donnée en politique internationale. Alors que les problèmes internationaux sont d'abord négociés au sein de régimes uniques, après leur mise sur agenda international, ils sont progressivement abordés dans d'autres régimes, que ces régimes préexistent à l'accord initial – c'est le cas des interactions entre la Convention d'Ottawa pour l'interdiction des mines antipersonnel et du Protocole II de la Convention sur certaines armes conventionnelles par exemple – soit que ces régimes soient créés a posteriori – comme tous les protocoles additionnels aux conventions initiales par exemple (Protocole de Montréal additionnel à la Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone). La présentation de cette évolution des réglementations liées aux thématiques internationales suppose que chaque thématique est abordée dans un nombre croissant de traités. Alors que des retours en arrière pourraient être envisageables (si une thématique disparaît de l'agenda d'un traité) des recherches antérieures ont en effet montré que le nombre de régimes internationaux dédiés à des thématiques internationales précises augmentait au cours du temps (Morin et Orsini, 2011; Johnson et Urpelainen, 2012).

L'axe vertical de ce graphique représente le mode d'organisation des acteurs non étatiques participant aux négociations de ces régimes et notamment leur capacité à former des coalitions. Comme l'indique la littérature sur les réseaux transnationaux, l'apparition de coalitions est concomitante de la mise sur agenda des thématiques internationales, qui sont prises en charge par un premier régime. Le nombre et la cohésion des coalitions internationales augmentent jusqu'à l'adoption d'un tel régime. Par contre, une fois un premier régime adopté, ces coalitions vont

progressivement diminuer en nombre et en cohésion, et laisser la place à un lobbying individuel « mono-forum ». Cette dynamique résulte à la fois « des départs » de certains acteurs non étatiques qui sont spécialisés dans les campagnes de sensibilisation et se désintéressent des négociations internationales; et des dissensions qui apparaissent au sein des coalitions initiales. Avec l'augmentation du nombre de régimes internationaux liés à une thématique précise, le nombre de coalitions diminue et le suivi des thématiques internationales est opéré par des acteurs non étatiques isolés.



Le croisement des deux axes met en forme le modèle proposé ici, qui s'articule en particulier autour de deux hypothèses, qui suivent le cycle de vie d'une thématique internationale en particulier.

**HYPOTHÈSE 1.** Dans un contexte de régime unique, les acteurs non étatiques s'organisent sous formes de coalitions (notamment de coalitions plaidantes) pour influencer les politiques internationales.

**HYPOTHÈSE 2.** Dans un contexte de complexes de régimes, les acteurs non étatiques agissent principalement seuls, devenant « multi-fora », plutôt que par l'intermédiaire de coalitions/collaborations entre plusieurs acteurs non étatiques « mono-forum ».



Ce modèle permet d'envisager la question de la participation des acteurs non étatiques aux complexes de régimes. De ce fait il donne aussi des indications sur leurs capacités à influencer ces mêmes complexes. En effet, il semble que seuls les acteurs non étatiques possédant des ressources importantes – matérielles et organisationnelles notamment – seront à même de devenir des acteurs « multi-fores » et donc d'interagir avec les complexes. En effet, le suivi d'un régime international unique représente déjà un investissement conséquent pour les acteurs non étatiques. Le suivi de plusieurs régimes démultiplie ces difficultés.

## Conclusion

---

Ce chapitre propose un cadre conceptuel de l'analyse des acteurs non étatiques dans les complexes de régimes. Il montre comment trois groupes de travaux réalisés jusqu'à présent sur des thématiques connexes permettent de remplir ce rôle et de proposer plusieurs hypothèses quant à la nature, et donc en partie l'influence, des acteurs non étatiques dans les complexes de régimes. Ces travaux sont les travaux sur les politiques étatiques vis-à-vis des complexes de régimes, sur les réseaux transnationaux et sur le lobbying dans les négociations internationales.

Le modèle proposé suggère que les complexes de régimes se présentent surtout comme des contraintes pour la participation des acteurs non étatiques à la gouvernance globale. En effet, alors qu'un certain nombre de capacités – surtout matérielles et d'organisation interne – sont nécessaires aux acteurs non étatiques pour pouvoir suivre plusieurs forums de négociation en parallèle, il semble peu probable qu'ils puissent s'unir pour mettre en commun leurs ressources. Alors que les coalitions plaidantes et les coalitions de coordination sont souvent déjà assez faibles en situation de régimes uniques, le modèle développé suggère qu'elles seront encore moins stables lorsqu'une même thématique sera négociée par plusieurs régimes internationaux en parallèle.

Cependant, pour les quelques acteurs non étatiques susceptibles de suivre, seuls, les négociations des complexes – acteurs non étatiques appelés « multi-fores » dans ce chapitre –, le suivi des complexes devrait constituer un vrai plus pour leur influence sur la gouvernance globale. Une fois passé le « test d'entrée », la



littérature sur les comportements étatiques face aux complexes signale que leur suivi des complexes leur permettra d'être plus efficaces dans la poursuite de leurs objectifs, grâce à la pratique de stratégies telles que le *forum shopping* ou le *forum shifting*. Le suivi des complexes devrait permettre aux acteurs non étatiques « multi-fores » de proposer des instruments de gouvernance plus adaptés et plus efficaces, car en phase avec les développements de plusieurs régimes internationaux.

La principale limite du modèle proposé est son caractère conceptuel, pour l'instant déconnecté de l'**empirie**. Cependant l'agenda de recherche sur les acteurs non étatiques dans les complexes de régimes est relativement nouveau et l'objectif ici était davantage de clarifier les termes du débat et de proposer des pistes simples à partir desquelles évaluer les nouvelles relations entre gouvernants et gouvernés sur la scène internationale. Les hypothèses proposées ici sur les acteurs non étatiques face aux complexes de régimes sont d'ailleurs en cours de test sur au moins deux thématiques : celle de la gouvernance internationale des ressources génétiques, et celle de la gestion internationale des forêts (Orsini, 2011).

Un nouveau challenge qui apparaît pour ce test empirique est la question de la méthodologie. Plusieurs auteurs signalaient déjà que l'analyse des acteurs non étatiques dans un contexte de régime unique était longue et fastidieuse (Arts, 1998 ; Betsill et *al.* 2007 ; Orsini 2010). Pour analyser les acteurs non étatiques dans les complexes de régimes il est nécessaire de multiplier ces efforts en fonction du nombre d'accords concernés. L'utilisation de méthodologies quantitatives (statistiques de la participation des acteurs non étatiques aux complexes de régimes, corrélations mathématiques entre les caractéristiques de ces acteurs et leur participation, analyses de réseaux pour tester les connexions existantes entre les acteurs) et de méthodologies qualitatives (entretiens auprès des acteurs non étatiques « multi-fores », observations des négociations, etc.) semble requise (Orsini, 2011).

## BIBLIOGRAPHIE

**Manque lieux d'édition pour les ouvrages ci-dessous!!**

ALTER, K.J., MEUNIER, S. (2009), The Politics of International Regime Complexity, *Perspectives on Politics*, 7(01), pp. 13-24.

- ARTS, B. (1998), *Political Influence of Global NGOs: Case Studies on the Climate and Biodiversity Conventions*, International Books.
- ARTS, B., MACK S. (2003), «Environmental NGOs and the Biosafety Protocol: a case study on political influence», *European Environment*, vol. 13(1), pp. 19-33.
- BERRY, C., GABAY, C. (2009), «Transnational political action and “global civil society” in practice: the case of Oxfam», *Global Networks*, vol. 9(3), pp. 339-358.
- BETSILL, M.M., CORELL, E., DODDS, F. (2007), *NGO Diplomacy: The Influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations*, The MIT Press.
- BETTS, A. (2009), «Institutional Proliferation and the Global Refugee Regime», *Perspectives on Politics*, vol. 7(01), pp. 53-58.
- BIERMANN, F. et al. (2011), «The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis», *Global Environmental Politics*, vol. 9(4), pp. 14-40.
- BÖRZEL, T.A. (1998), «Organizing Babylon - On the Different Conceptions of Policy Networks», *Public Administration*, vol. 76(2), pp. 253-273.
- BOTETZAGIAS I., ROBINSON P., VENIZELOS L. (2010), «Accounting for Difficulties faced in Materializing a Transnational ENGO Conservation Network: A Case-Study from the Mediterranean», *Global Environmental Politics*, 2010, 10 (1), pp. 115-151.
- BULKELEY, H. (2005), «Reconfiguring environmental governance: Towards a politics of scales and networks», *Political Geography*, vol. 24(8), pp. 875-902.
- BUSCH, M. (2007), «Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade», *International Organization*, vol. 61, pp. 735-761.
- CAPRA, F. (2007), «Complexity and life», in CAPRA, F., JUARRERO, A., SOTOLONGO, P., VAN UDEN, J. (eds) (date), *Reframing complexity. Perspectives from the North and South*, Mansfield, ISCE Publishing.
- CARPENTER, R.C. (2007), «Studying Issue (Non)-Adoption in Transnational Advocacy Networks», *International Organization*, vol. 61(03), pp. 643-667.
- CASTELLS, M. (2000), *The Rise of the Network Society (The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume 1)* 2nd ed., Wiley-Blackwell.
- CORELL, E., BETSILL, M.M. (2001), «A Comparative Look at NGO Influence in International Environmental Negotiations: Desertification and Climate Change», *Global Environmental Politics*, vol. 1: 4, pp. 86-107.
- DINGWERTH, K., PATTBERG, P. (2006), «Global governance as a perspective on world politics», *Global Governance*, vol 12, pp. 185-203.

- DREZNER, D.W. (2009), « The Power and Peril of International Regime Complexity », *Perspectives on Politics*, vol. 7(01), pp. 65-70.
- GEHRING, T., OBERTHÜR, S. (2009), « The Causal Mechanisms of Interaction between International Institutions », *European Journal of International Relations*, vol. 15(1), pp. 125-156.
- GRAZ, J. (2008), *La Gouvernance De La Mondialisation* (nouvelle édition), Paris, La Découverte.
- GREEN, J.F. (à paraître), « Order out of Chaos: Public and Private Rules for Managing Carbon », *Global Environmental Politics*.
- HAFNER-BURTON, E.M. (2009), « The Power Politics of Regime Complexity: Human Rights Trade Conditionality in Europe », *Perspectives on Politics*, vol. 7(01), pp. 33-37.
- HELPER, L.R. (2004), « Regime shifting: The TRIPS Agreement and New Dynamics of International Intellectual Property Law-making », *Yale Journal of International Law*, vol. 29, pp. 1-83.
- HOFMANN, S.C. (2009), « Overlapping Institutions in the Realm of International Security: The Case of NATO and ESDP », *Perspectives on Politics*, vol. 7(01), pp. 45-52.
- JOHNSON, T., URPELAINEN, J. (2012), « A Strategic Theory of Regime Integration and Separation », *International Organization*, vol. 66 (4), pp. 645-677.
- KECK, M.E., SIKKINK, K. (1998), *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press.
- KEOHANE, R.O., VICTOR, D.G. (2011), « The Regime Complex for Climate Change », *Perspectives on Politics*, vol. 9 (1), pp. 7-23.
- LEVY, D.L., NEWELL, P.J. (2005), *The business of global environmental governance*, MIT Press.
- MCADAM, D., TARROW, S.G., TILLY, C. (2001), *Dynamics of contention*, Cambridge University Press.
- MORIN J.-F., ORSINI, A. (2011), « Linking regime complexity to policy coherency », *GREEN Working paper Series*, n° 15, 28 p.
- MUZAKA, V. (2010), « Linkages, contests and overlaps in the global intellectual property rights regime », *European Journal of International Relations*, XX(X), pp. 1-11.
- NEWELL, P.J. (2000), *Climate for change: non-state actors and the global politics of greenhouse*, Cambridge University Press.
- ORSINI, A. (2010), *La Biodiversité Sous Influence ? Les lobbies industriels face aux politiques internationales d'environnement*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- ORSINI, A. (2011), « How Non-state Actors Shape Regime Complexes », International Workshop on the Fragmentation of Global Environmental Governance: Causes, Consequences and Responses, German Development Institute, Bonn, 29-20 août.
- ORSINI, A. MORIN, J.F., YOUNG, O. (2013), « Regime Complexes: A Buzz, a Boom, or a Boost for Global Governance ? », *Global Governance*, vol. 19, pp. 27-39.

- PISTORIUS, R. (1995), « Forum Shopping : Issue Linkages in the Genetic Resources Issue », in BARLETT, R.V., KURIAN, P.A., MALIK, M. (eds), *International Organisations and Environmental Policy*, Westport, Greenwood Press, pp. 209-222.
- DELLA PORTA, D., TARROW, S. (2004), *Transnational Protest and Global Activism*, Rowman et Littlefield Publishers, Inc.
- RAUSTIALA, K., VICTOR, D.G. (2004), « The Regime Complex for Plant Genetic Resource », *International Organization*, vol. 58(2), pp. 277-309.
- SELL, S.K., PRAKASH, A. (2004), « Using Ideas Strategically: The Contest Between Business and NGO Networks in Intellectual Property Rights », *International Studies Quarterly*, vol. 48(1), pp. 143-175.
- SHAWKI, N. (2011), « Organizational structure and strength and transnational campaign outcomes: a comparison of two transnational advocacy networks », *Global Networks*, vol. 11(1), pp. 97-117.
- WOLL, C. (2008), *Firm Interests: How Governments Shape Business Lobbying on Global Trade* 2nd ed., Cornell University Press.

