

Chapitre 9

Vers un modèle des Carpates?

Parallèlement à ses activités dans le cadre de la Convention, le secrétariat par intérim est engagé dans l'expansion de son modèle³⁰⁰ de coopération de la région de projet des Carpates vers d'autres régions de projet de montagne dans le monde. Cette activité est liée à son mandat de bureau détaché du PNUE-BRE à Vienne, mandat à la fois géographique (Europe Centrale et de l'Est) et thématique (montagne). Le bureau de Vienne est aujourd'hui reconnu par le PNUE-BRE comme «un centre d'expertise montagne³⁰¹» et à ce titre il mène les expériences du PNUE-BRE dans les régions de projet de montagne sur le modèle mis en place dans les Carpates, considéré comme «un modèle qui marche bien et qui a bien marché et qu'on [le PNUE-BRE] voudrait essayer de reproduire quelque part ailleurs³⁰²». La diffusion du «modèle» des Carpates vers d'autres régions de projet de montagne du monde permet au bureau de Vienne de donner de la visibilité à son action et de renforcer la position de la région de projet comme un modèle de la gouvernance environnementale en montagne. Elle donne également l'opportunité d'étendre l'influence géographique et thématique du PNUE dans ce domaine de coopération.

La diffusion du modèle d'éco-régionalisation porté par l'organisation internationale peut faire l'objet d'une mise en tension, d'une reformulation du cadrage de la proposition de région initiale, voire d'une contestation sur la pertinence du modèle proposé. Ces résistances peuvent prendre plusieurs formes.

300 L'idée de faire du processus des Carpates un modèle peut paraître pour le moins paradoxal au regard des observations que j'ai effectuées tout au long de cet ouvrage sur un processus d'éco-régionalisation souvent très tâtonnant, effectué au gré des opportunités, sans réelle stratégie préalable. Il est pourtant présenté ainsi par le secrétariat par intérim à l'occasion de plusieurs conférences. Je reviendrai plus loin dans ce chapitre sur la nature de ce «modèle» proposé par le bureau de Vienne.

301 Entretien PNUE 7, mars 2011.

302 Entretien PNUE 7, mars 2011.

Des résistances au niveau géopolitique: la coopération en zone de montagne s'opère dans des contextes géopolitiques plus larges, parfois tendus qui peuvent être des freins aux initiatives régionales; des résistances au niveau de la pertinence du cadrage choisi: le choix du cadrage spatial, argumentatif et institutionnel de la région de projet est toujours le résultat d'un processus d'identification et de définition non linéaire pouvant amener à des reformulations voire à des contestations de la proposition de région initiale; des résistances au niveau du pilotage enfin: la contestation de la proposition de région initiale peut également porter sur la légitimité de l'institution qui participe à sa réalisation. Le statut de leadership du PNUE peut être parfois contesté par des acteurs de la région de projet revendiquant plus d'influence, mais également par d'autres acteurs internationaux mettant en doute la légitimité du PNUE ou simplement en recherche de visibilité. Ces résistances peuvent être indépendantes les unes des autres ou apparaître de manière conjointe. Elles peuvent également être l'œuvre d'un ou de plusieurs acteurs à la fois. Les exemples des processus d'éco-régionalisation du Caucase et des Balkans offrent une bonne illustration des résistances que peut rencontrer le bureau de Vienne dans la diffusion de son « modèle ».

Durant mon observation à Vienne, j'ai eu la chance de pouvoir suivre de près l'évolution du processus d'éco-régionalisation dans le sud-est européen et d'assister à la première conférence internationale sur l'Arc Dinarique à Brdo (Slovénie) dans le cadre de la onzième Conférence des Parties de la Convention Alpine, ainsi qu'à la réunion préparatoire qui s'est tenue une année auparavant. À l'occasion de cette double conférence, une résolution en faveur d'une coopération transnationale pour la protection et le développement durable de la région de projet de l'Arc Dinarique devait être signée par les gouvernements respectifs sous la coordination du PNUE. J'ai ainsi pu observer directement les pratiques du bureau de Vienne dans la préparation de cette conférence et la tentative de diffusion du « modèle des Carpates » vers l'est. La suite de ce chapitre est un compte rendu de l'intérieur du déroulement de cette conférence et de la contestation du « modèle » d'éco-régionalisation piloté par le PNUE pour le sud-est européen. Le processus de coopération environnementale intergouvernemental est aujourd'hui stoppé³⁰³.

303 Au moment de la rédaction de cet ouvrage, le processus n'a toujours pas repris.

Avant toutefois de rendre compte de la conférence de Brdo, je commencerai par présenter brièvement deux processus d'éco-régionalisation de massif de montagne, les Balkans/Arc Dinarique et le Caucase, qui ont été en partie pilotés par le bureau de Vienne du PNUE, en soulignant spécifiquement les types de résistances auxquelles l'organisation internationale a dû faire face dans ce processus de diffusion.

9.1 «Éco-régionaliser» d'autres massifs de montagne

En vue de l'Année Internationale de la Montagne en 2002, le bureau régional européen a identifié plusieurs régions de projet de montagne potentielle où des États étaient intéressés par le développement de coopérations environnementales transnationales. La région de projet des Carpates figure sur la liste, mais également des régions de projet de montagnes d'Asie Centrale, du sud-est européen et du Caucase. Seule la région des Carpates fait l'objet d'une coopération environnementale transnationale institutionnalisée par un traité international visant à la protection et au développement durable de la région de projet, mais plusieurs propositions ont été formulées pour les autres régions de projet. J'entends revenir brièvement sur ces différentes initiatives.

Le processus d'éco-régionalisation du Caucase

En 2001, le PNUE-BRE a reçu un mandat du gouvernement arménien pour initier un processus de coopération environnementale entre quatre pays autour des montagnes du Caucase: l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie et la Russie. Plusieurs réunions ont été organisées à Erevan (Arménie) et à Tbilissi (Géorgie) où une première version d'une convention internationale a été rédigée pour discussion. Le processus a été relancé une première fois en 2003 par le REC, lors d'une conférence réunissant également des représentants du gouvernement turc et qui a abouti à une déclaration d'intention de coopération en vue d'une future Convention sur le Caucase.

Fin 2003, la révolution des roses en Géorgie amène au pouvoir Mikheil Saakachvili, qui s'éloigne de la Russie au niveau international et stoppe le processus de négociation.

En 2005, une nouvelle conférence organisée à Bolzano par le PNUE et soutenue par le Ministère italien de l'environnement et du territoire, ainsi que par EURAC, a tenté de relancer les négociations. La conférence a élargi le champ géographique de la future région de projet, sur la base d'une proposition écorégionale du WWF, avec pour objectif de désamorcer les relations tendues entre les gouvernements russes et géorgiens, ainsi qu'entre les gouvernements arméniens et de l'Azerbaïdjan au sujet du conflit territorial sur la région du Haut-Karabagh³⁰⁴. La conférence réussit à réunir les Ministres des affaires étrangères et de l'environnement de l'Azerbaïdjan, de la Géorgie, de l'Iran, de la Russie et de la Turquie, mais le gouvernement arménien est absent en raison «de problèmes techniques» selon la version officielle du compte rendu de la réunion.

Cette conférence a été organisée sur le modèle de la réunion «Sharing the Experience» du processus d'éco-régionalisation des Carpates et a réuni plusieurs acteurs des régions de projet alpines et des Carpates. Elle a abouti à une nouvelle déclaration d'intention des gouvernements présents, qui a été suivie par une autre en 2007 lors de la deuxième réunion de négociation à Vaduz au Liechtenstein avec les représentants des gouvernements de ces six pays, sans pour autant aboutir à des résultats concrets. En parallèle à ce processus, le WWF a également réussi à mobiliser les gouvernements de ces pays à Berlin en 2006 pour discuter d'une collaboration pour la mise en œuvre de la CDB dans la région. En 2008 cependant, la guerre entre la Russie et la Géorgie au sujet de la province de l'Ossétie du sud vient une nouvelle fois stopper le processus. Une nouvelle tentative pour le relancer, lancée par un partenaire géorgien en collaboration avec le bureau de Vienne, l'Université de Genève et EURAC en 2013, sous la forme d'une coopération entre scientifiques de la région est actuellement en cours.

304 Cette version provient d'un entretien informel avec un ancien directeur du PNUE-BRE actif au moment de ces négociations.

Le processus d'éco-régionalisation des Balkans

Dans le sud-est européen, un processus de coopération régionale a également été mené par le PNUE-BRE. Le bureau régional du PNUE a obtenu en 2004, lors de la deuxième réunion du partenariat sur la montagne³⁰⁵ à Cuzco au Pérou, un mandat de la République de Macédoine afin de lancer un processus de négociation avec les pays de la région du sud-est européen. Suivant le schéma observé dans les Carpates et le Caucase, le PNUE, soutenu par le Ministère italien de l'environnement et du territoire, le REC et EURAC ont organisé une réunion «Sharing the Experience» avec des représentants alpins et des Carpates en 2005. La réunion a rassemblé des experts et des représentants gouvernementaux de l'Albanie, de la Bosnie Herzégovine, de la Bulgarie, de la Croatie, de la Grèce, du Monténégro, de la République de Macédoine, de la Roumanie, de la Serbie, ainsi que du Kosovo et a abouti – comme au Caucase – à une déclaration d'intention en faveur d'une proposition de coopération régionale autour des massifs de montagne. Les représentants gouvernementaux présents mandatent également officiellement le PNUE pour mener à bien ces négociations.

A la suite de cette première réunion, une deuxième conférence intergouvernementale est organisée en 2006 qui aboutit à la déclaration de «Pelister» reconnaissant la faisabilité d'une convention autour des chaînes de montagne du sud-est européen et identifiant de possibles domaines de coopération. Un désaccord sur la façon dont est rédigé le nom de la République de Macédoine dans un rapport présenté par le PNUE-BRE lors de cette réunion provoque cependant le retrait de la Grèce du processus³⁰⁶. La troisième réunion de négociation devant se dérouler en Grèce en fin

305 Basé à Rome dans les locaux de la FAO, le partenariat sur la montagne a été mis en place en 2002 suite au Sommet mondial sur le développement durable organisé à Johannesburg. Il a pour objectif de faciliter la coordination et la coopération entre les acteurs et États impliqués dans la cause de la montagne: <<http://www.partenariatmontagne.org>>, consulté le 19 août 2013.

306 Pour des raisons géopolitiques liées à la province grecque de Macédoine, la Grèce ne reconnaît pas le nom de République de Macédoine proclamé à l'indépendance du pays en 1991, mais celui d'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM) en anglais, qui est reconnu à l'ONU.

d'année est annulée, et remplacée par une nouvelle conférence à Bolzano fin 2006 au siège d'EURAC, où est discutée une première version de la possible Convention, rédigée par le bureau de Vienne sur le modèle des Carpates: une convention-cadre générale, ne donnant pas d'obligations spécifiques aux Parties, portant sur des politiques de protection de la nature et de développement durable coordonnées à l'échelle du massif. Sur le modèle du processus d'éco-régionalisation des Carpates, la Convention internationale pour la protection et le développement durable des montagnes du sud-est européen est censée être adoptée à la sixième conférence interministérielle du processus Environnement pour l'Europe à Belgrade en 2007. Le processus de négociation est cependant bloqué suite au retrait grec³⁰⁷.

Le processus reprend l'année suivante en mobilisant une nouvelle proposition de région, mobilisant une approche écorégionale, suite à l'initiative Arc Dinarique lancée par le WWF, en collaboration avec l'UNESCO, le PNUD, l'UICN, la FAO, le PNUE et le Conseil de l'Europe. En 2008, lors de la neuvième Conférence des Parties de la CDB à Bonn en Allemagne, six pays (Albanie, Bosnie, Croatie, Monténégro, Serbie et Slovénie) signent, sous l'impulsion du WWF, l'initiative «Big Win» reconnaissant l'existence d'une écorégion Arc Dinarique et le besoin d'une coopération régionale transnationale coordonnée sur ce périmètre. La Bulgarie, la Grèce et la Roumanie sont exclues du cadrage spatial de ce nouveau processus qui se recentre sur l'approche écorégionale proposée par le WWF. Fin 2008, le PNUE voyant l'opportunité de relancer son projet de Convention lance la préparation d'une évaluation environnementale pour la région (Dinaric Arc and Balkan Environnement Outlook, DABEO), incluant également le Kosovo. Le processus sera cependant stoppé une année plus tard faute de financement et en partie en raison du manque de soutien du nouveau directeur régional pour l'Europe du PNUE appointé à cette période³⁰⁸.

Les négociations politiques reprennent sous la présidence slovène de la Convention Alpine en 2010 qui souhaite faire signer une résolution

307 Entretien PNUE 5, avril 2011.

308 Entretien informel avec un haut représentant du PNUE BRE souhaitant garder l'anonymat.

intergouvernementale soutenant le développement d'un cadre légal pour la protection et le développement durable de la région de projet sous la coordination du PNUE, dans le cadre du vingtième anniversaire de la Convention Alpine et de la onzième Conférence des Parties en 2011 à Brdo (Slovénie). Cette initiative fera l'objet d'un développement approfondi ci-dessous. La résolution sera finalement signée pendant la conférence par tous les pays à l'exception de la Bosnie et de la Serbie qui se sont abstenues au dernier moment comme je le montrerai dans la suite de chapitre. A la suite de ce retrait, le processus de négociation est à nouveau bloqué.

Dix ans après le début des négociations, les deux processus initiés par le PNUE dans le Caucase et dans le sud-est Européen n'ont pas abouti au développement d'un cadre légal pour la protection et le développement durable de ces régions de projet, sur le modèle des Carpates. Les deux exemples font entrevoir quelques-unes des résistances possibles à ces processus. Le PNUE s'est heurté dans les deux régions à des intérêts géopolitiques parfois plus larges qui ont entravé à plusieurs reprises les négociations et nécessité des recadrages constants du périmètre de ces initiatives. Les soubresauts des conflits entre la Géorgie et la Russie et entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan ont ralenti voire stoppé le processus intergouvernemental dans le Caucase. Dans le sud-est européen, les tensions entre la Serbie et le Kosovo et entre la Grèce et la République de Macédoine ont également rendu les négociations plus difficiles.

Les propositions de régions ont ainsi été plusieurs fois recadrées, d'une approche centrée sur les massifs de montagne à une approche écorégionale sur un périmètre plus large incluant la Turquie et l'Iran dans la région de projet du Caucase. Dans le sud-est européen, la proposition de région a été peu à peu recadrée sur un périmètre plus étroit au fil des tensions entre les pays en négociation pour ne se concentrer que sur l'arc dinarique sur la base de l'approche écorégionale proposée par le WWF, comme dans le cas des Carpates. Le processus d'éco-régionalisation dans le sud-est européen est aussi marqué par un changement de leadership. Le premier processus de négociation incluant la Grèce, la Roumanie et la Bulgarie a été initié par la République de Macédoine. Suite au retrait du gouvernement grec et au premier échec des négociations, c'est la Slovénie qui a repris le pilotage du processus, notamment dans le cadre de son mandat à la Présidence de la Convention Alpine.

Après avoir brièvement présenté ces deux processus d'éco-régionalisation des massifs de montagne, je vais maintenant revenir plus en détail sur le déroulement de la première conférence internationale sur l'Arc Dinarique à laquelle j'ai pu assister et qui a été l'occasion d'une remise en cause publique du « modèle » développé par le PNUE.

9.2 Résistances et contestations

Réunion préparatoire de la conférence de Brdo

Fin 2010, une réunion de préparation à la conférence de Brdo est organisée à Ljubljana, capitale de la Slovénie, afin de discuter de la résolution qui doit être adoptée par les ministres des pays de l'Arc Dinarique en mars 2011. Tous les représentants des pays impliqués sont présents à l'exception de ceux de la république de Macédoine qui sont excusés. Des représentants du WWF, de l'UICN, d'EURAC, du REC, du PNUE-SICC et de la Convention Alpine sont également présents. La séance est présidée par l'ancien directeur régional pour l'Europe du PNUE qui officie dans le processus en tant que consultant. Les discussions ont directement porté sur le contenu de la résolution, préparée par le bureau de Vienne et devant être adoptée en mars 2011. Les débats ont été nettement plus vifs que ceux des réunions des organes de la Convention des Carpates auxquelles j'ai pu assister. Durant cette réunion préparatoire les positions du WWF et du bureau de Vienne ont été contestées par les délégués nationaux sur trois points :

Premièrement, tous les représentants gouvernementaux se sont rapidement mis d'accord pour supprimer toute référence à l'approche écorégionale promue par le WWF pour cadrer la région de projet, et qui a servi de base de discussion lors de la relance du processus à la conférence de l'initiative « Big Win » à Bonn en 2008. Le terme d'écorégion est jugé « imprécis » et dès lors « inacceptable politiquement³⁰⁹ » par les représentants nationaux. Toute

309 Toutes les formulations entre guillemets proviennent des notes que j'ai retranscrites manuellement durant cette réunion préparatoire à laquelle j'ai assisté avec mon collègue Dusan Djordjevic.

référence à une définition écorégionale est définitivement abandonnée dans la résolution finale. Sous l'impulsion du président de séance, les délégués conviennent de laisser la question du périmètre spatial de la résolution ouverte, pour continuer à aller de l'avant et éviter de raviver les conflits territoriaux, selon la méthode qui avait été appliquée par le PNUE dans les négociations pour la Convention des Carpates.

Pourtant, une deuxième source de tension concernant le cadrage spatial de la future résolution va apparaître dans une discussion portant sur le titre de la résolution. Le représentant du bureau de Vienne souhaite garder dans le titre la référence aux régions voisines de l'Arc Dinarique (*Dinaric Arc and Neighboring Regions*), afin de laisser la porte ouverte à un éventuel retour dans le processus intergouvernemental de la Bulgarie, de la Roumanie, et éventuellement de la Grèce. Cette proposition a fait l'objet d'une forte contestation de la part des représentants slovènes qui ne souhaitent pas voir s'étendre le processus de coopération au-delà du cadrage spatial défini actuellement:

Do we want to broaden the area? In 15 years it will come to Portugal, Pakistan or Norway... Alpine Convention is a closed convention; the countries are listed in the preamble. Do we need a closed or open convention? And how open we tend to be? It is nice to have other countries as observers and partners but do we want them part of the convention?³¹⁰

Sous l'impulsion slovène, la mention de « régions voisines » est effacée de la version transmise par le rapporteur à la suite de cette réunion. Par ailleurs, toute mention au terme générique « Balkans » a également été effacée à la demande du représentant croate.

Enfin, une dernière proposition de modification a concerné directement le cadrage thématique de la future résolution. La discussion a de nouveau porté sur le titre de celle-ci. En effet, la formulation adoptée par le bureau de Vienne « protection et développement durable de l'arc dinarique » sur le modèle de la Convention des Carpates a été modifiée à la demande du représentant bosniaque, soutenu à nouveau par la délégation slovène, en « développement durable de l'arc dinarique ». La référence à la « protection »

310 Citation retranscrite manuellement lors de cette réunion préparatoire, Ljubljana, novembre 2010.

de la région a été supprimée par ces pays de peur d'une vision trop restrictive et protectrice de l'environnement pouvant nuire au développement des régions concernées. Une réserve similaire était également apparue dans les négociations sur la Convention des Carpates de la part des représentants gouvernementaux, mais la formulation avait finalement été maintenue.

Au final, si le contenu même du texte de la résolution préparé par le bureau de Vienne n'a que peu changé, sa forme a passablement évolué sur des points importants: la définition écorégionale a été abandonnée, un cadrage spatial fixe a été adopté et le cadrage thématique s'est recentré exclusivement sur les enjeux de développement durable. Lors de discussions informelles que j'ai eues à la suite de la réunion avec les représentants du bureau de Vienne, ils m'ont toutefois exprimé leur satisfaction de voir la proposition de région avancer, quel que soit le cadrage retenu. Cela montre bien ici l'importance relative du contenu de ce type de résolution par rapport à l'enjeu essentiel pour le PNUE de pouvoir continuer à piloter le développement de conventions régionales.

Quelques semaines avant la tenue de la conférence de Brdo, la tension monte cependant dans les couloirs du bureau de Vienne pour des enjeux de politique étrangère. La présence du Kosovo au sein de l'initiative rend en effet l'adoption de la résolution difficile, car le gouvernement serbe refuse de parapher un document officiel au côté d'un Etat dont il ne reconnaît pas l'indépendance. Les discussions sont vives à Vienne sur les options possibles pour faire adopter cette résolution par le gouvernement serbe. Finalement, à quelques jours de la tenue de la conférence, les experts légaux du PNUE-BRE à Genève proposent une solution de dernier recours, l'option légale possible d'une adoption par acclamation, ce qui éviterait au gouvernement serbe de devoir apposer sa signature sur un document officiel aux côtés du Kosovo, tout en permettant néanmoins de poursuivre le processus: «it's going to be hot» me confie le secrétaire général, mais les délégués serbes semblent accepter le compromis et confirmer leur présence à la conférence.

La mise à l'écart du PNUE

Le 9 mars 2011, les Ministres de l'Albanie, de la Croatie, du Kosovo, du Monténégro, de la République de Macédoine et de la Slovénie signent la résolution pour le développement durable de la région Dinarique à Brdo. Par cette signature ils lancent officiellement le processus de négociation vers le développement d'un cadre légal de coopération régionale.

Cette formule utilisée dans le rapport du PNUE pour communiquer sur le résultat de la conférence de Brdo cache en vérité une triple source de consternation pour le bureau de Vienne dont le leadership a été très largement contesté durant la conférence: il a finalement été décidé d'adopter la résolution par signature et non par acclamation comme cela avait été organisé par les experts légaux du PNUE-BRE; la Serbie a du coup refusé de participer à la conférence et la Bosnie a décidé de repousser sa signature de la résolution; enfin, la Slovénie a repris le pilotage du processus mettant le PNUE à l'écart. Un véritable coup de théâtre qui s'est joué dans les couloirs le jour précédent la conférence et dont j'ai pu suivre le cheminement.

Tout semble en effet s'être joué le soir avant la conférence pendant le repas qui suivait la réunion de la conférence alpine. Les interprétations divergent nettement sur les raisons de ce changement de cap. Selon les représentants slovènes, les Serbes auraient envoyé un courrier quelques jours avant la conférence avertissant qu'ils n'adopteraient finalement pas de résolution avec le Kosovo même par acclamation. Devant cet état de fait, les représentants slovènes auraient proposé à leurs homologues de poursuivre le plan initial et d'adopter la résolution par signature.

La version du bureau de Vienne est sensiblement différente. Les Slovènes auraient dès le départ été réticents à trouver un compromis avec les représentants serbes au sujet du Kosovo selon ses représentants. Le secrétaire général de la Convention des Carpates aurait ainsi dû insister à plusieurs reprises pour assurer la présence de la mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) au côté du représentant du Kosovo, condition pour garantir la présence des Serbes, qui ne reconnaissent pas l'indépendance du pays. Un accord fragile avait été trouvé par le PNUE avec les Serbes pour adopter la résolution par acclamation, accord qui aurait été torpillé par les représentants slovènes.

Selon le bureau de Vienne, les Slovènes souhaitaient en effet absolument avoir une signature de la résolution pour pouvoir présenter ce résultat à la presse. Il est difficile de démêler le vrai du faux dans cet épisode. Toutefois il est certain que les résistances géopolitiques ont été trop importantes pour permettre l'adoption d'une résolution par toutes les Parties.

Ces enjeux géopolitiques sont également à mettre en contraste avec des résistances constatées au niveau du pilotage du processus d'éco-régionalisation par le bureau de Vienne. Le 8 mars, jour avant la résolution, plusieurs rumeurs courraient dans les couloirs de la Conférence Alpine que les Slovènes souhaitaient sortir le PNUE des négociations et reprendre la main sur la coopération régionale de l'Arc Dinarique. Ces échos m'ont été confirmés informellement par une représentante de la délégation slovène, ainsi que par un nouvel événement imprévu pendant l'adoption de la résolution le 9 mars. C'est en fait une demande d'apparence anodine de la Présidence slovène qui va provoquer ce deuxième coup de théâtre. Pendant son discours inaugural, le représentant slovène demande en effet à ce que les minutes de la conférence soient consignées et ajoutées à la résolution devant être adoptée. La demande est acceptée par tous les représentants gouvernementaux présents. A la suite de cette demande, le représentant slovène propose oralement à toutes les Parties d'héberger le futur secrétariat de la Convention de l'Arc Dinarique et surtout de piloter les prochaines étapes du processus. Une proposition également acceptée par les États présents³¹¹ et donc consignée dans les minutes alors même que le texte de la résolution négocié en amont confiait ce rôle de facilitateur au PNUE:

We, the ministers and high representatives [...] hereby declare to strive to develop a legal framework for the protection and sustainable development of the Dinaric Arc region through a UNEP serviced process between the countries involved³¹².

La surprise est totale pour le bureau de Vienne qui est mis hors-jeu du processus d'éco-régionalisation par la présidence slovène sans avoir pu réagir.

La conférence de Brdo a donc été l'objet d'une véritable contestation du processus de diffusion du modèle des Carpates opéré par le PNUE.

311 Sans la Serbie donc qui ne s'est pas présenté à la conférence.

312 Resolution on the Sustainable Development of the Dinaric Arc Region, adopted at Brdo, 9 March 2011. Emphase ajoutée par l'auteur.

Résistance sur le cadrage spatial et argumentatif du processus en amont, puis véritable contestation du leadership de l'organisation internationale dans le processus d'éco-régionalisation de l'Arc Dinarique.

Quelques hypothèses pour expliquer cette contestation peuvent être avancées. Tout d'abord la question d'un secrétariat administré par la Slovénie semble n'avoir jamais été soulevée lors des réunions préparatoires à la conférence, il y a donc dû bien avoir des rencontres informelles avant et plus vraisemblablement le soir avant la conférence avec la présence de tous les hauts représentants gouvernementaux. Pourtant le directeur du bureau régional européen était également présent à ce repas mais n'a semble-t-il pas été tenu informé de l'évolution de la situation.

Mes discussions avec les différents protagonistes et observateurs de ce coup de théâtre me permettent de mettre en avant plusieurs explications à la volonté slovène de prendre le leadership. Tout d'abord, la Slovénie assurait la présidence alpine entre 2010 et 2011 et, de l'avis des observateurs, elle n'avait que peu de succès à mettre à l'actif de sa présidence. Le taux de participation à la Conférence des Parties a été également historiquement bas (soixante-cinq inscrits). La signature de la résolution pour l'Arc Dinarique dans le cadre des vingt ans de la Convention Alpine pouvait donc être présentée comme une avancée importante à mettre au crédit de la présidence. Il semble également que la Slovénie souhaite endosser un rôle de leadership politique dans la région et se présenter comme un pont entre les Alpes et le sud-est européen. C'est également le pays qui a montré le plus de volonté après la République de Macédoine à ce que le processus continue d'avancer et qui dispose de ressources nécessaires à cette fin.

Enfin, il semble qu'un certain nombre d'acteurs au-delà de la Slovénie ne voient pas le leadership du PNUE d'un bon œil. Il y aurait eu une certaine réticence à ce que l'organisation internationale prenne trop d'influence dans ce processus et développe une nouvelle «UNEP's Convention» selon des propos entendus lors de la conférence. Il m'a également été confirmé que le secrétariat de la Convention Alpine, présent à Brdo aurait émis des réserves à ce que la possible Convention de l'Arc Dinarique soit pilotée depuis Vienne.

Le processus de négociation est désormais au point mort. À la suite de la conférence, les représentants serbes et bosniaques ont confirmé au bureau de Vienne qu'ils ne se lanceraient pas dans un processus de négociation

sans le pilotage du PNUE. Une réunion d'experts de suivi à la conférence de Brdo a bien été organisée par la Présidence slovène en 2012 à Ljubljana avec la présence du PNUE comme observateur, mais elle n'a réuni qu'une dizaine d'experts dont cinq slovènes et deux observateurs extérieurs. Aucun représentant serbe ni bosniaque n'était présent. Le processus de négociation se trouve donc pour l'heure bloqué au milieu d'un conflit de leadership entre le bureau de Vienne et la Présidence slovène.

9.3 Synthèse du chapitre

Le scénario catastrophe de Brdo et les tentatives avortées du PNUE d'étendre son modèle d'éco-régionalisation des Carpates à d'autres régions de montagne du monde posent un certain nombre de questions plus large sur le processus de coopération environnementale transnationale à l'échelle des massifs de montagne, que je souhaite aborder en conclusion de ce chapitre.

En premier lieu, la diffusion du modèle des Carpates à d'autres régions de montagne du monde pose la question du modèle diffusé. Quel est donc ce modèle d'éco-régionalisation des Carpates? Est-ce qu'il se résume simplement à «évaluation, recommandation, méthodologie pour interagir avec les partenaires institutionnels ou les collectivités³¹³» comme le suggère ce responsable du PNUE-BRE que j'ai pu interroger?

Les éléments présentés dans cet ouvrage permettent d'en douter. J'ai montré qu'il s'agissait d'un cadre légal de coopération dur (la convention-cadre), mais avec des contenus relativement mous (les protocoles), autour de la coordination des politiques de protection de l'environnement et de développement durable à l'échelle du massif de montagne. J'ai montré également que l'identification de la région de projet ne s'est pas effectuée sur la base d'une évaluation environnementale, celle-ci ayant été réalisé a posteriori. L'examen des pratiques a révélé une faible planification du fonctionnement institutionnel et des orientations stratégiques futures de la Convention, avec une action du secrétariat souvent très située, en réac-

313 Entretien PNUE 7, Mars 2011.

tion à des opportunités, qui relève plus du tâtonnement ou de la tactique (De Certeau, 1990), jonglant à l'interface entre des demandes et des opportunités diverses provenant de mondes variés.

J'ai montré enfin que la signature du traité a été rendue possible par un faisceau d'opportunités politiques et financières convergentes, un élan politique global autour des enjeux de montagne et la présence d'une échéance qui ont permis de dépasser les désaccords et conclure les négociations de manière rapide. Plus de dix ans après sa signature plusieurs points de tension n'ont cependant toujours pas été résolus, comme la localisation et l'administration du secrétariat et l'absence d'une définition commune partagée de la région de projet des Carpates. Par ailleurs, mes observations ont laissé entrevoir un processus d'institutionnalisation largement piloté par le PNUÉ et son réseau de partenaires propres, notamment ses partenaires techniques et scientifiques comme l'académie européenne de Bolzano et le réseau GRID et des partenaires transnationaux comme le WWF-DCPO.

Le processus d'éco-régionalisation des Carpates a ainsi été principalement porté par des acteurs exogènes à la région de projet dans une démarche plutôt descendante – ce qui n'a pas empêché cependant une forte dose de bricolage. De ce que j'ai pu observer, l'engagement des délégués nationaux et des collectivités locales et régionales est resté très limité dans le fonctionnement institutionnel. Ils ont pour la plupart du temps laissé le processus d'éco-régionalisation se dérouler, contrairement aux exemples du Caucase ou de l'Arc Dinarique. La Convention des Carpates a néanmoins suscité, parfois initié, la constitution d'autres groupements ayant une forte volonté de collaborer autour du massif de montagne, comme le réseau d'espaces protégés des Carpates (CNPA) ou le réseau de scientifiques S4C. Plusieurs grands projets européens de coopération territoriale transnationale ont également pu être mis en œuvre dans le cadre de la Convention. Il n'existe cependant pas encore de littérature scientifique (tout du moins en anglais ou en français) pouvant me permettre d'évaluer les effets de ces projets sur le terrain.

À l'exception de la Convention des Carpates, le seul traité existant fixant un cadre légal de coopération environnementale coordonné à l'échelle d'un massif de montagne est la Convention Alpine, qui résulte d'un processus endogène initialement porté par une organisation non gouvernementale de portée régionale. Plus de vingt ans après sa signature, le bilan des actions

concrètes de la Convention Alpine est plutôt mitigé (Price et al., 2011). Depuis 2001, plusieurs autres initiatives d'éco-régionalisation à l'échelle des massifs de montagne ont été lancées dans les Balkans, puis l'Arc Dinarique, au Caucase ou encore en Asie Centrale. Ces initiatives ont largement été soutenues par le PNUE et d'autres organisations environnementales transnationales comme le WWF. Aucune de ces initiatives n'a cependant pour l'instant abouti pour un ensemble de raisons.

Au regard de ces quelques éléments de réflexions on peut se demander si «le coup de théâtre de Brdo» est une remise en cause du pilotage de l'initiative par une organisation internationale exogène à la région de projet ou bien s'il ne questionne pas plus globalement le modèle légal de coopération environnementale à l'échelle des massifs de montagne que tente de diffuser le PNUE, cherchant ainsi à répliquer le succès, tout du moins quantitatif, de son processus d'éco-régionalisation sur les mers régionales (Church, 2010). L'émergence des stratégies macro-régionales européennes comme nouvel outil souple de coopération territoriale est de ce point de vue plutôt intéressant. Le développement de ces stratégies, si elles sont articulées aux programmes financiers de coopération territoriale transnationaux (ce qui semble être désormais la volonté de la Commission européenne³¹⁴), constitue à mon sens une opportunité de repenser le développement durable des régions de montagne de façon coordonnée sur des périmètres élargis, incluant les agglomérations voisines. De ce point de vue les débats actuels sur une stratégie macro-régionale alpine sont d'un grand intérêt.

Enfin, l'échec de Brdo rappelle surtout que les Etats disposent toujours d'une capacité de blocage forte dans ce type de processus et qu'il est naïf de croire que le simple fait de partager une entité naturelle et des défis communs soit une raison suffisante pour collaborer ensemble. Dans le cas des Carpates c'est un faisceau d'opportunités (chapitre 4) qui a permis la conclusion d'un accord formel. Il est permis de douter que cette conjonction d'éléments favorables ne se répète dans d'autres régions du monde et invite à repenser le «modèle» de coopération régional proposé par le PNUE.

314 Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the governance of macro-regional strategies, Brussels, 20.05.2014, p. 6.