

Sécuritisation et logiques institutionnelles

Les obstacles à la sécuritisation de l'environnement à l'ONU

Securitization and Institutional Logic

Obstacles to Securitization of the Environment at the UN

Securitización y lógicas institucionales

Obstáculos para la securitización del medio ambiente en la ONU

Lucile Maertens

Volume 49, numéro 1, hiver 2018

Renouveler la sécuritisation : théorie et pratiques
Renewing Securitization: Theory and Practice
Renovar la securitización : teoría y prácticas

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1050546ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1050546ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Maertens, L. (2018). Sécuritisation et logiques institutionnelles : les obstacles à la sécuritisation de l'environnement à l'ONU. *Études internationales*, 49(1), 105–131. <https://doi.org/10.7202/1050546ar>

Résumé de l'article

Depuis les années 1990, l'ONU produit et diffuse un discours construisant l'environnement comme une menace contre la sécurité internationale. Ce processus de sécuritisation ne fait toutefois pas l'unanimité au sein d'une organisation internationale composée d'acteurs multiples aux stratégies différenciées. Quels sont les obstacles à la sécuritisation de l'environnement à l'ONU ? Que nous apprennent-ils du processus de sécuritisation ? Comment l'exemple onusien nous renseigne-t-il sur la relation entre sécuritisation et logiques institutionnelles ? Cet article vise à répondre à ces questions à partir du cas de la sécuritisation de l'environnement à l'ONU. Il dévoile les interactions entre logiques institutionnelles et sécuritisation, qu'il étudie à l'aune des obstacles rencontrés dans la construction discursive de la menace, dans la diffusion du cadrage sécuritaire et dans les pratiques de sécuritisation.

Sécuritisation et logiques institutionnelles

Les obstacles à la sécuritisation de l'environnement à l'ONU

Lucile MAERTENS*

RÉSUMÉ : Depuis les années 1990, l'ONU produit et diffuse un discours construisant l'environnement comme une menace contre la sécurité internationale. Ce processus de sécuritisation ne fait toutefois pas l'unanimité au sein d'une organisation internationale composée d'acteurs multiples aux stratégies différenciées. Quels sont les obstacles à la sécuritisation de l'environnement à l'ONU ? Que nous apprennent-ils du processus de sécuritisation ? Comment l'exemple onusien nous renseigne-t-il sur la relation entre sécuritisation et logiques institutionnelles ? Cet article vise à répondre à ces questions à partir du cas de la sécuritisation de l'environnement à l'ONU. Il dévoile les interactions entre logiques institutionnelles et sécuritisation, qu'il étudie à l'aune des obstacles rencontrés dans la construction discursive de la menace, dans la diffusion du cadrage sécuritaire et dans les pratiques de sécuritisation.

MOTS CLÉS : environnement, ONU, organisations internationales, sécuritisation

ABSTRACT : Since the 1990s, the UN has generated and disseminated a discourse that constructs the environment as a threat to international security. Such a process of securitization does not, however, have unanimous support within this international organization made up of multiple actors with different strategies. What are the obstacles to the securitization of the environment within the UN ? What do they tell us about the securitization process ? How can they inform our understanding of the relationship between securitization and institutional logics ? This article seeks to answer these questions by examining the case of

* Lucile Maertens est maître-assistante en relations internationales à l'Université de Lausanne et chercheuse associée à Sciences Po/CERI.

L'auteure souhaite remercier l'équipe éditoriale d'*Études internationales*, les deux évaluateurs-trices anonymes, Thierry Balzacq et l'ensemble des contributeurs et contributrices de ce numéro spécial pour leurs commentaires constructifs qui ont nourri le processus de rédaction et de révision de cet article. Elle remercie également chaleureusement tout le personnel onusien rencontré dans le cadre de cette recherche.

Cet article a été rédigé lors d'un séjour de recherche à Columbia University (New York) financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (Early Postdoc.Mobility).

environmental securitization within the UN. It explores the interactions between institutional logics and securitization, analyzing them with respect to the barriers encountered in discursive threat construction, the dissemination of the security framework, and securitization practices.

KEY WORDS: environment, UN, international organizations, securitization

RESUMEN: Desde la década de 1990, la ONU produce y difunde un discurso que construye al medio ambiente como una amenaza para la seguridad internacional. Sin embargo, este proceso de securitización no es generalmente aceptado dentro de una organización internacional compuesta por múltiples actores con diferentes estrategias. ¿Cuáles son los obstáculos para la securitización del medio ambiente en la ONU? ¿Qué nos enseñan del proceso de securitización? ¿Qué nos demuestra el ejemplo de la ONU sobre la relación entre securitización y lógicas institucionales? Este artículo tiene como objetivo responder a estas preguntas a partir del caso de la securitización del medio ambiente en la ONU. Presenta las interacciones entre lógicas institucionales y securitización que estudia a la luz de los obstáculos que se presentan en la construcción discursiva de la amenaza, en la difusión del encuadre seguro y en las prácticas de securitización.

PALABRAS CLAVE: medio ambiente, ONU, organizaciones internacionales, securitización

Introduction

Lors de sa première intervention au Conseil de sécurité, le nouveau Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, António Guterres, affirmait que la plupart des conflits actuels étaient « alimentés par la compétition pour le pouvoir et les ressources » et « aggravés par le changement climatique » (CS 2017). Ce discours insistant sur le rôle des questions environnementales dans les conflits n'est pas nouveau au sein de l'ONU. Plusieurs travaux se sont ainsi penchés sur la trajectoire du concept de sécurité environnementale dans les arènes onusiennes (Maertens 2017), sur les débats menés au Conseil de sécurité en matière d'environnement (Kurtz 2012; Penny 2007; Webersik 2012; Conca, Thwaites et Lee 2017; Maertens 2018), sur les activités des casques bleus en matière de contrôle des ressources naturelles dans les conflits (Le Billon 2012) et sur les pratiques visant à rapprocher les champs de la sécurité internationale et des politiques environnementales (Conca 2015; Maertens 2015). Parmi ces auteurs, certains se sont appuyés sur les théories de la sécuritisation pour comprendre comment l'ONU – ses États membres, ses programmes et son personnel – participait à la construction de l'environnement comme menace contre la sécurité et la paix internationales.

Depuis les premiers travaux de l'école de Copenhague sur la construction sociale des enjeux de sécurité (Buzan, Wæver et de Wilde 1998), les différentes études s'inscrivant dans cette tradition critique ont éclairé de multiples aspects permettant de comprendre le processus de sécuritisation (voir les articles de ce numéro). Complétant l'approche étroite concentrée sur le discours, privilégiée par l'école de Copenhague, d'autres travaux ont posé un regard sociologique sur « l'acte de langage » (McDonald 2008 ; Huysmans 2011), le champ professionnel (Bigo 2005) et les intentions des acteurs sécuritisants (Floyd 2010) et les pratiques de sécuritisation (Balzacq 2011).

Ces recherches ont ensuite inspiré de nombreuses études consacrées exclusivement au cas environnemental. Au sein de ce corpus, les travaux de Trombetta (2011) et de Floyd (2010) ont démontré la réussite de certaines manœuvres sécurisantes. Trombetta a également mis en lumière la juxtaposition d'une logique sécuritaire et d'une logique de risque et la diffusion des pratiques préventives caractéristiques du domaine environnemental vers le champ sécuritaire (2008). Plusieurs auteurs se sont particulièrement intéressés à la construction du changement climatique en tant que menace, et au développement de rhétoriques apocalyptiques (Trombetta 2008 ; Oels 2012 ; Methmann et Rothe 2012 ; McDonald 2013 ; von Lucke, Wellmann et Diez 2014). Les études sur la sécuritisation du changement climatique au sein du Conseil de sécurité (Kurtz 2012 ; Penny 2007 ; Webersik 2012 ; Maertens 2018) ont permis d'identifier les différentes stratégies de mise à l'agenda et les résistances de la part de certains États membres. C'est précisément la question des résistances que cet article vise à explorer.

Quels sont les obstacles à la sécuritisation de l'environnement à l'ONU ? Que nous apprennent-ils du processus même de sécuritisation ? Sont-ils spécifiques au cas de l'ONU ? Comment l'exemple onusien nous renseigne-t-il sur la relation entre processus de sécuritisation et logiques institutionnelles ?

Cet article vise à répondre à ces différentes questions en s'appuyant sur des données collectées dans le cadre de deux enquêtes par observation participante au sein de l'ONU¹, de la conduite d'entretiens

1. L'une au sein du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) (*Observation* 2011), l'autre au sein d'une division partagée entre les Départements des opérations de maintien de la paix (DOMP) et l'appui aux missions (DAM) (*Observation* 2012-2013).

semi-directifs auprès de fonctionnaires onusiens et de l'étude des productions écrites de l'organisation. S'inscrivant dans une démarche empirico-inductive, notre réflexion s'est appuyée tant sur les travaux cités précédemment que sur la sociologie des organisations internationales (OI) (Reinalda et Verbeek 1998 ; Barnett et Finnemore 2004 ; Devin 2016) et en particulier sur les études rendant compte des multiples niveaux d'action au sein de ces structures – États membres, secrétariats, fonctionnaires (Weiss et Thakur 2010 ; Bauer et Weinlich 2011 ; Weiss 2013). Dans cette perspective, l'article propose tout d'abord de discuter la relation entre sécuritisation et logiques institutionnelles, en justifiant le choix de l'ONU et en identifiant les formes détournées de sécuritisation développées pour surmonter les obstacles. Ensuite, il étudie la façon dont les logiques institutionnelles interagissent avec le processus de sécuritisation, et ce, en trois temps : la construction discursive de la menace, la diffusion du cadrage sécuritaire, les pratiques de sécuritisation. Sans présumer d'une progression linéaire entre ces différents temps, il identifie, pour chaque moment, les obstacles, freins et frictions qui limitent la sécuritisation de l'environnement à l'ONU. Outre ce qu'il peut apporter empiriquement par l'étude d'un cas novateur, cet article propose de contribuer à la littérature sur la sécuritisation à l'international.

I – Sécuritisation et logiques institutionnelles

Les études illustrant les théories de la sécuritisation ont longtemps privilégié l'échelle nationale et les acteurs politiques traditionnels, à savoir l'État et les élites politiques. Plus récemment, plusieurs travaux se sont interrogés sur le rôle des organisations internationales dans le processus de sécuritisation. Cet article s'inscrit dans cette lignée en s'interrogeant sur les interactions entre logiques institutionnelles et sécuritisation. Après avoir justifié le choix du cas onusien, cette première partie mettra en évidence l'intérêt d'étudier la sécuritisation à l'aune de ses obstacles, révélant ainsi les formes détournées mises en oeuvre pour les contourner.

A – Sécuritiser à l'ONU

Les travaux sur l'Union européenne (Balzacq 2008), et principalement sur la sécuritisation des migrations (Huysmans 2000), ainsi que sur l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et la sécuritisation de la santé (Hanrieder et Kreuder-Sonnen 2014) ont démontré la pertinence

des OI dans le processus de construction des enjeux de sécurité. Soulignant la complexité du triangle acteur/audience/contexte et le chevauchement de ces catégories proposées par l'école de Copenhague, les OI sont à la fois actrices – par le biais de leurs États membres, de leurs programmes et agences qui s'expriment dans leurs publications officielles, et de leur personnel – et arènes de sécuritisation – pour leurs membres et fonctionnaires. Cette double dimension aiguille l'analyse proposée ici.

Plutôt que de les différencier, cet article propose d'intégrer l'ensemble des manœuvres de sécuritisation produites par et au sein de l'OI, prenant en considération les niveaux multiples et la variété des acteurs qui interviennent dans le processus. À la complexité bureaucratique d'un gouvernement qui comprend différentes branches du pouvoir, ministères et groupes d'intérêts, s'ajoutent, dans le cas des OI, des acteurs gouvernementaux dont la politique étrangère se formule à deux niveaux – interne et externe –, des organisations dépendantes de leurs États membres et des directives du Secrétariat général, mais qui suivent également leur propre stratégie de survie (Louis et Maertens 2014) et des fonctionnaires à l'allégeance, *a minima*, double – nationale et organisationnelle. La construction des enjeux de sécurité à l'international relève donc d'un assemblage de stratégies multiples. Elle s'exprime de manière différenciée, révélant les formes variables qui incarnent concrètement la sécuritisation au sein des OI.

Le cas exploré dans cet article concerne l'ONU et les manœuvres de sécuritisation de l'environnement produites en son sein. L'ONU est à la fois une organisation internationale et un système de plusieurs OI. Bien que ces dispositions rendent le cas onusien singulier, elles ne lui soustraient pas pour autant les caractéristiques institutionnelles des OI, mises en avant précédemment. C'est pourquoi nous considérons que le cas onusien est pertinent pour étudier la sécuritisation et les logiques institutionnelles des OI. Weiss et Tahkur définissent trois ONU pour rendre compte de la complexité institutionnelle de celle-ci : la première ONU est l'arène où agissent les États membres ; la deuxième ONU correspond aux secrétariats et à leur personnel ; et la troisième concerne la société civile et les institutions de marché qui interviennent directement et indirectement dans le système onusien (2010 : 7). À l'image de cette catégorisation, nous proposons d'étudier l'ONU à trois niveaux : au niveau des États membres, avec une concentration sur le Conseil de sécurité ; au niveau des secrétariats avec des exemples provenant principalement du PNUE, du DOMP et du DAM ; et au niveau

du personnel onusien intervenant dans différents programmes et agences en lien avec les questions de sécurité et d'environnement. Si les arènes et acteurs étudiés ne sont pas représentatifs de l'ensemble du système, ils sont significatifs dans les domaines concernés par la sécuritisation de l'environnement.

Comme nous l'avons indiqué en introduction, la construction de l'environnement comme problématique sécuritaire a fait l'objet de multiples recherches. Dans le cas onusien, ces différents travaux ont démontré la dominance de trois schémas causaux visant à associer questions environnementales et sécurité internationale. Concernant tant la sécurité des États que la sécurité humaine, cette rhétorique concerne : (i) les ressources naturelles – et en particulier leur épuisement – et la dégradation environnementale, qui seraient des facteurs d'insécurité ; (ii) les ressources naturelles, qui constitueraient des sources de financement de la guerre ; (iii) le changement climatique, qui serait un multiplicateur de menaces². Depuis 2007, le Conseil de sécurité a débattu de ces questions à plusieurs reprises, bien qu'aucune décision systématique n'ait été adoptée (Conca, Thwaites et Lee 2017 ; Maertens 2018). Le PNUE dispose d'un programme dédié aux questions de Désastres et conflits depuis 2010. Par le biais de ses publications et activités de terrain, il participe activement à la production du discours sur les menaces environnementales. De même, depuis 2009, les DOMP et le DAM disposent d'une politique environnementale pour les missions de maintien de la paix. L'objet de cet article n'étant pas de retracer l'ensemble des manoeuvres de sécuritisation produites par et à l'ONU, il propose de les évoquer par touches et de dresser le tableau des obstacles qu'elles rencontrent. Il ne s'agit donc pas d'évaluer le succès ou l'échec de ces efforts mais de les étudier à travers le prisme des obstacles institutionnels auxquels les acteurs sécuritisants font face.

B – La sécuritisation au prisme de ses obstacles institutionnels

Cet article propose, en effet, d'étudier la sécuritisation à l'aune des obstacles rencontrés à l'ONU. Deux raisons justifient ce choix. D'une part, l'environnement contraignant dans lequel les acteurs sécuritisants évoluent éclaire leurs stratégies et les jeux d'échelles spécifiques

2. Cet article s'appuie sur une étude détaillée du processus de sécuritisation de l'environnement à l'ONU (Maertens 2015) – s'y référer pour plus d'informations sur les dimensions du discours sécuritisant et les positions divergentes des États membres.

aux OI. D'autre part, les contraintes imposées aux manœuvres de sécuritisation nous renseignent sur les modalités et les techniques de contournement mises en œuvre pour poursuivre le rapprochement des champs de l'environnement et de la sécurité à l'ONU. Identifier les obstacles à la sécuritisation permet donc de mieux appréhender le processus en analysant les interactions avec les logiques institutionnelles des OI.

Le cas de l'environnement à l'ONU montre que les logiques institutionnelles interviennent dans le processus de sécuritisation à trois niveaux. Premièrement, les efforts de sécuritisation de l'environnement sont confrontés à des limites d'ordre structurel touchant au manque d'autonomie des OI et aux relations de principal-agent³ avec les États membres de l'ONU. Les oppositions gouvernementales s'expriment à travers le prisme des positionnements et discours officiels incarnés par leur représentant permanent. Deuxièmement, l'absence de consensus parmi le personnel onusien, les différences de cultures organisationnelles entre les divers programmes concernés et les difficultés de mise en œuvre font obstacle à la sécuritisation de l'environnement, en particulier les manœuvres initiées par le PNUE. Troisièmement, nos enquêtés ont soulevé des limites concernant les enjeux inhérents au processus de sécuritisation. Ces obstacles touchent à la fois aux potentielles conséquences en termes éthiques et aux risques pour la cohérence du travail de l'organisation.

L'étude des obstacles à la sécuritisation permet d'appréhender les formes variables que peut endosser le processus. En effet, à la différence d'une analyse centrée exclusivement sur la construction discursive des menaces environnementales, l'approche privilégiée ici expose d'autres modalités de construction de l'environnement en tant que problématique sécuritaire. Allant du blocage catégorique que peuvent exercer les États membres au ralentissement résultant des limites institutionnelles, les obstacles identifiés illustrent parfaitement cette multiplicité des modalités de sécuritisation : c'est précisément dans la confrontation que ces stratégies se dévoilent. En nous focalisant sur les logiques internes propres à l'organisation et sur les obstacles rencontrés par les manœuvres de sécuritisation, nous pouvons aussi identifier les intentionnalités multiples qui déterminent les

3. Les recherches s'inscrivant dans le paradigme du principal-agent soulignent comment les États membres exercent un pouvoir de contrôle permanent sur les OI (Ege et Bauer 2013 : 139).

efforts de sécuritisation de l'environnement à l'ONU : (i) les stratégies gouvernementales qui expliquent les manoeuvres sécurisantes impulsées par les États membres dans le cadre de politiques symboliques, de stratégies d'appropriation ou de positionnement ; (ii) les stratégies organisationnelles qui conduisent les programmes onusiens à rapprocher les problématiques environnementales et sécuritaires pour des raisons de survie organisationnelle, de contournement des obstacles à la mise en oeuvre de leur mandat, d'expansion de leur champ d'action ou d'autonomisation à l'égard de leurs États membres ; (iii) les stratégies individuelles d'avancement professionnel ou de promotion de valeurs personnelles qui justifient les efforts de sécuritisation des fonctionnaires onusiens. Pour atteindre ces différents objectifs, les acteurs sécurisants tentent alors de dépasser les obstacles rencontrés, procédant à des formes détournées de sécuritisation.

C – Dépasser les obstacles : les formes détournées de sécuritisation

En complément des manoeuvres classiques produisant un discours sécuritaire considérant l'environnement comme une menace, deux formes détournées de sécuritisation sont mises en lumière à travers le prisme des obstacles étudiés ci-après.

Tout d'abord, les oppositions étatiques et les divisions entre organisations du système onusien conduisent à des processus de mise à l'agenda indirect. Au Conseil de sécurité, les quatre débats qui se sont tenus entre 2013 et 2017 touchant aux implications sécuritaires du changement climatique ont pris la forme d'une rencontre informelle – formule Arria – pour éviter l'opposition du G77 et de la Chine (Maertens 2018). Dans la continuité de ces efforts de contournement, le 30 juillet 2015, le Conseil a débattu des « problèmes des petits États insulaires en développement qui affectent la paix et la sécurité internationales », problèmes parmi lesquels figurait, en premier lieu, le changement climatique (ONU 2015). La présidence néo-zélandaise a ainsi pu remettre, indirectement, le changement climatique à l'agenda du Conseil. Cette technique a également été utilisée en novembre 2016 par le Sénégal dans le cadre d'une séance officielle portant sur « eau, paix et sécurité » (Born 2017). En l'absence des obstacles identifiés ci-après, les membres du Conseil favorables à la sécuritisation de l'environnement auraient déjà pu adopter une résolution considérant l'environnement comme une menace et n'auraient pas eu recours à ces procédés de mise à l'agenda détournée. Pour dépasser la compétition inter-agences, le PNUE a, quant à lui, sollicité de nombreux partenariats

en choisissant d'autres cadres conceptuels pour évoquer les liens entre environnement et sécurité. Il a, par exemple, travaillé avec ONU-Femmes sur les liens entre genre, ressources naturelles et consolidation de la paix et avec le PNUD sur le rôle de l'environnement dans les processus de désarmement, démobilisation et réintégration (*Observation* 2011). Le PNUE crée ainsi des incitations à la collaboration en cadrant la discussion en fonction des intérêts des partenaires concernés et étend indirectement le processus de sécuritisation de l'environnement.

Une deuxième forme détournée de sécuritisation repose sur la sensibilisation aux enjeux d'empreinte écologique des activités sécuritaires de l'ONU (Maertens 2016). Concrètement, le PNUE utilise le verdissement du maintien de la paix pour sécuritiser l'environnement. Par exemple, lors d'un séminaire informel, un membre du bureau du PNUE basé au Soudan a invité le personnel de la mission au Darfour à une réunion de sensibilisation. Il a alors expliqué que les briques utilisées pour construire le camp de la mission, commandées auprès de la population afin de favoriser l'économie locale et le travail des femmes, avaient requis une cuisson au feu de bois, contribuant à la déforestation de la zone. En partant de l'aspect très concret de l'impact écologique de la mission, il a ensuite fait le lien entre la déforestation provoquée par la demande en briques, la désertification, la réduction de la surface des terres arables dans la région et le conflit pour lequel la mission est mandatée. En informant sur les enjeux opérationnels de la mission, le PNUE a poursuivi sur un sujet bien plus politique (et contesté), à savoir les causes environnementales et climatiques du conflit au Darfour (*Observation* 2012-2013). En partant des enjeux de verdissement des casques bleus, il réalise une manœuvre de sécuritisation de l'environnement. Cette stratégie se retrouve dans son rapport consacré aux casques bleus (UNEP 2012). Cette publication est divisée en deux parties : la première est consacrée à l'empreinte écologique des missions, la seconde touche aux ressources naturelles, aux conflits et au maintien de la paix. Le choix d'associer deux problématiques si différentes relève de la stratégie de mise à l'agenda. Dans la mesure où les fortes divisions au sein du Conseil de sécurité ne permettaient pas de publier un rapport entièrement consacré aux conséquences des questions environnementales sur la sécurité internationale et le maintien de la paix, le PNUE, suivant les conseils du DAM, a choisi d'associer la question à un sujet moins polémique, à savoir l'impact écologique des missions (*Observation* 2012-2013). Par cette forme de sécuritisation inversée visible à travers le prisme des obstacles qu'il tente de surmonter, le PNUE parvient à mettre l'environnement à l'agenda sécuritaire de manière détournée.

L'interaction complexe entre logiques institutionnelles et sécuritisation transparaît dans les jeux d'échelles spécifiques aux OI, la juxtaposition d'intentionnalités multiples et la mise en oeuvre de stratégies de contournement. Le cas de l'environnement à l'ONU illustre cette interaction à travers les obstacles à la construction discursive de la menace, à la diffusion du cadrage sécuritaire, aux pratiques de sécuritisation.

II – Entraver la construction de la menace

Le processus de sécuritisation repose, dans un premier temps, sur l'identification et la construction d'une menace contre la sécurité. Il s'illustre dans la production discursive d'un cadrage sécuritaire caractérisant un objet comme danger existentiel. Dans le cas étudié dans cet article, il s'agit de construire l'environnement comme une menace contre la paix et la sécurité internationales par le biais des discours officiels tenus au sein de l'ONU et produits par le personnel et les programmes onusiens. Deux contraintes spécifiques à une organisation telle que l'ONU font obstacle à ce processus : l'exigence du consensus et les blocages institutionnels.

A – Les contraintes du consensus

Chaque instance onusienne procède selon ses propres règles en matière de prise de décisions. Dans certains cas, le consensus est une exigence absolue à atteindre, dans d'autres, il s'agit plutôt de trouver un accord qui ne fasse pas l'objet de veto de la part des États membres et du personnel à la direction des programmes. Or, les manoeuvres de sécuritisation de l'environnement ne font pas l'unanimité.

Tout d'abord, au Nord comme au Sud, des États s'opposent à la sécuritisation des ressources naturelles, dénonçant une potentielle remise en cause de leur souveraineté. Ils ont ainsi exprimé leur désaccord à l'occasion des deux débats du Conseil de sécurité portant sur le lien entre ressources naturelles et conflits, tenus les 25 juin 2007 et 19 juin 2013. Par exemple, le Qatar s'est opposé, en 2007, à la saisine du Conseil de sécurité en matière de ressources naturelles.

Nous nous opposons à ce que le Conseil de sécurité étende son autorité de manière à exercer une influence sur les ressources des États en établissant un lien entre les ressources naturelles et les questions de la paix et de la sécurité internationales (CS 2007).

En 2013, la Russie a aussi refusé le traitement systématique des enjeux de ressources naturelles par le Conseil de sécurité (CS 2013). La justification souverainiste a également été mentionnée par le personnel du Secrétariat général pour expliquer les positions des représentants permanents : les ressources naturelles sont considérées comme relevant exclusivement de la responsabilité des États souverains (*Entretien* 2013i). Les États du Sud et de l'ancien bloc soviétique résistent alors à la sécuritisation de l'environnement par crainte d'un interventionnisme détourné. L'opposition des pays du Sud lors des débats au Conseil de sécurité sur le changement climatique s'inscrit dans un refus du traitement d'un enjeu universel (le changement climatique) dans une arène non universelle (le Conseil de sécurité). Les pays en développement craignent aussi la mise en place de normes environnementales qui constitueraient, d'après eux, des pratiques restrictives imposées au Sud par le Nord (*Observation* 2012-2013). Cette inquiétude se retrouve également dans les positions de la Russie et de ses anciens satellites qui soupçonnent les Occidentaux d'utiliser l'environnement pour intervenir dans leurs affaires internes (*Entretien* 2012f).

L'opposition à la sécuritisation des ressources naturelles s'inscrit également dans une prise de position politique, notamment des pays du Sud, allant au-delà des enjeux environnementaux. Comme pour rétorquer au refus (de la part des membres permanents notamment) d'augmenter le nombre de membres au Conseil de sécurité, le Groupe des 77 s'oppose à l'extension des thématiques dont le Conseil a la charge. Il s'agit ici d'une position de principe qui vise à donner plus de pouvoir à l'Assemblée générale où ces États sont majoritaires. Ainsi, alors que pour certains acteurs de la société civile notamment, la sécuritisation de l'environnement est perçue comme un moyen d'attirer l'attention et de susciter une intervention urgente en matière de changement climatique (Oels 2012), elle soulève des questions de souveraineté peu propices à la coopération intergouvernementale.

Ensuite, les États s'opposent à l'intégration des ressources naturelles dans le champ de la sécurité pour protéger leurs intérêts économiques. Pour Harris et Barkdull, la politique étrangère des États tend notamment à assurer l'accès aux ressources minières et pétrolières des grandes firmes multinationales (2009 : 34). Selon un membre du Bureau

d'appui à la consolidation de la paix, en dépit du rôle reconnu des enjeux environnementaux au Libéria, en République démocratique du Congo (RDC) et en Sierra Leone, l'absence de réponse systématique du Conseil de sécurité en matière de conflits et de ressources naturelles s'explique en raison des intérêts des compagnies étrangères qui y exploitent les ressources naturelles (*Entretien* 2013a). Au DOMP et au DAM, il a également été souligné que les intérêts économiques des États, en particulier de la Chine, de la France et du Royaume-Uni, en matière d'exploitation des ressources naturelles et d'extraction des minerais, bloquent toute décision globale et systématique au Conseil de sécurité en la matière (*Entretien* 2013d ; *Observation* 2012-2013).

Les États membres de l'ONU ne sont pas les seuls à manifester leur désaccord face aux manoeuvres de sécuritisation de l'environnement, également sujette à controverse auprès du personnel onusien. Certains fonctionnaires ont remis en question la réalité tangible des menaces environnementales, critiquant les explications simples et mono-causales (*Entretien* 2013m). Au PNUE, la question de l'état des recherches scientifiques attestant du lien entre environnement et sécurité a aussi été soulevée. Sous couvert d'anonymat, un membre de la PCDMB (*Post-Conflict and Disaster Management Branch*) a exposé ses réserves, soulignant qu'il existait plusieurs écoles dans le champ de la sécurité environnementale et de nombreux débats sur les liens de causalité entre environnement et conflits. À Nairobi, un fonctionnaire a manifesté son opposition à une vision purement environnementale de l'analyse des conflits. Il s'agit, selon lui, d'un problème avant tout d'ordre économique et de revenus liés aux ressources naturelles (*entretien sous couvert d'anonymat*). Des critiques concernent aussi le ton du discours sécuritisant l'environnement : la dimension négative de la rhétorique rapprochant sécurité et environnement a été vivement reprochée (*Observation* 2011, 2012-2013).

D'autres employés onusiens ont soulevé le risque de déresponsabilisation des acteurs étatiques par la focalisation sur le rôle de l'environnement dans les menaces contre la sécurité humaine notamment (*Observation* 2011 ; *Entretien* 2013i). La sécuritisation de l'environnement négligerait le rôle central de préparation et de gestion des risques, par exemple en insistant sur l'aspect « naturel » de la catastrophe qui menace la sécurité des populations. Cette critique fait écho aux conclusions de Hartmann qui reproche au PNUE d'ignorer, voire de soutenir, le rôle central du gouvernement soudanais dans le conflit au Darfour, dans son rapport de 2007 (2013 : 93). Conscient des risques d'instrumentalisation politique d'une rhétorique sécuritaire, un

membre du PNUE a exprimé, sous couvert d'anonymat, les difficultés à publier les résultats d'une étude sur la frontière entre Haïti et la République dominicaine dans la mesure où celle-ci pourrait ensuite servir de justification à des politiques de fermeture de la frontière par le gouvernement dominicain.

Enfin, le risque de militarisation de l'environnement a été soulevé. Alors qu'un ancien membre du PNUE a mentionné la résistance, au niveau du siège de l'organisation lors des premiers rapprochements entre sécurité et environnement, par crainte de militarisation de l'environnement (*Entretien* 2013h), un membre de la PCDMB a indiqué que le rapprochement des problématiques environnementales et sécuritaires, en particulier dans les pays en développement où les armées sont puissantes, pouvait nuire aux civils et à la démocratie en donnant plus de pouvoir aux militaires qu'aux autorités politiques (*Entretien* 2012f).

Dans un contexte où le consensus est souvent requis, les nombreux désaccords parmi les États membres et le personnel onusien font obstacle aux efforts de sécuritisation de l'environnement, également limités par les blocages institutionnels et les logiques hiérarchiques.

B – Les obstacles institutionnels à la production du discours sécuritaire

L'absence de consensus se traduit ensuite par une série de freins institutionnels spécifiques à l'ONU. Les techniques de contraintes des États membres et les logiques hiérarchiques au sein des arènes onusiennes font alors obstacle à la production d'un cadrage sécuritaire reconnu et accepté sur la scène internationale. Les agences onusiennes ont une marge de manoeuvre significative leur permettant d'agir sans recourir systématiquement à l'accord des États membres (Weiss 2013). Cependant, l'ensemble de nos enquêtés a reconnu que ces derniers pouvaient limiter la sécuritisation de l'environnement. En effet, lorsque les États ne font pas simplement preuve de désintérêt (*Entretien* 2013g), ils utilisent diverses techniques de contrainte en complexifiant les procédures internes.

Tout d'abord, les États contrôlent le processus par le choix du leadership au sein de l'organisation et par les procédures de surveillance. Tout comme la localisation initiale du siège du PNUE à Nairobi avait permis une plus grande influence des pays en développement (Najam 2001 ; Ivanova 2009), le choix de localiser à Genève le secrétariat de la PCDMB a permis à la branche de se distancier du contrôle des États membres qui siègent à Nairobi (*Observation* 2011). Or, la décision de relocaliser le poste de coordinateur du programme Désastres et

conflits de Genève à Nairobi⁴ permet au secrétariat du PNUE et aux États de superviser davantage la PCDMB. Les États ont aussi la possibilité de multiplier les procédures de *reporting*. Par exemple, la Division Politique, évaluation et formation (DPET) du DOMP et du DAM est en charge de coordonner les présentations annuelles pour les membres du Comité spécial des opérations de maintien de la paix (C34). En 2013, lors de la présentation sur l'environnement, les délégués brésilien, russe et indonésien ont vivement rappelé le devoir de consultation des départements à l'égard de leurs États membres (*Observation* 2012-2013). Les contraintes gouvernementales se matérialisent également par des blocages discrétionnaires dans la mise à l'agenda de certains enjeux, la publication de rapports ou encore dans la mise en œuvre de projets. Alors que les experts du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) souhaitent développer un chapitre sur le changement climatique et la sécurité humaine depuis plusieurs années, ils ont dû attendre l'accord des États pour l'intégrer au sommaire du dernier rapport du deuxième groupe de travail (*Entretien* 2013o). Au Conseil de sécurité, seuls les États peuvent mettre une nouvelle thématique à l'agenda et ainsi produire un discours sécuritaire légitimé par l'organisation.

Ensuite, les États contrôlent les manœuvres de sécuritisation en imposant des relations client-prestataire à l'égard des programmes onusiens. Si les membres du DOMP évoquent un « mandat de soutien » pour répondre aux demandes spécifiques de certains gouvernements (*Entretien* 2013e), le PNUE parle, pour sa part, de « requêtes ». Notant que l'organisation ne peut intervenir qu'à la demande des États, la coordinatrice du programme Désastres et conflits a ajouté que le PNUE n'avait que peu de flexibilité vis-à-vis de la requête émise par les gouvernements des pays où le programme intervient (*Entretien* 2012d). Les États paient les OI pour fournir un service en accord avec le mandat fourni, le budget et le mandat d'une organisation étant indissociables. En termes de financement, les États limitent les manœuvres de rapprochement en accordant peu du budget central du PNUE à la PCDMB – en 2011, un seul poste était financé par Nairobi, le reste du budget relevant de recherche de financement externe (*Observation* 2011). De même, ils choisissent de financer (ou non) des officiers environnementaux pour les missions de maintien de la paix (Maertens 2016). En outre, la crise budgétaire globale à laquelle l'ONU fait face depuis 2008

4. Information obtenue dans le cadre de discussions informelles en 2014 avec d'anciens membres de la PCDMB.

a réduit les sources de financement, créant une relation de dépendance à l'égard des donateurs. La précarisation des postes mène à une forme de concurrence entre les membres du personnel de l'organisation, ce qui ne permet pas nécessairement de s'intéresser à d'autres enjeux que le mandat strictement attribué par les États (*Entretien* 2012b).

Les logiques institutionnelles qui touchent les entités du système onusien peuvent aussi faire obstacle à la sécuritisation de l'environnement. Tout d'abord, l'absence de règles institutionnelles communes et le différentiel en termes de ressources ne procurent pas les mêmes marges de manœuvre. En 2014, le budget du PNUE s'élevait à 334 millions de dollars US (UNEP 2015 : 10) contre près de 5 milliards de dollars US pour le PNUD en 2015 (PNUD 2016 : 17) et 8,47 milliards de dollars US pour les opérations des maintien de la paix (du 1^{er} juillet 2014 au 30 juin 2015) (DPKO 2015 : 1). Le PNUE a donc moins de ressources à sa disposition pour sécuritiser l'environnement et élaborer un discours sécuritaire reconnu. Cependant, selon un membre de la PCDMB, la structure modeste de la branche lui donne, au contraire, une forme de flexibilité dont ne disposent pas le DOMP et le DAM (*Entretien* 2012g). Le PNUE serait donc doté de plus de liberté et de créativité pour explorer de nouveaux projets, ayant la possibilité de solliciter des financements externes pour le soutenir, alors que le DOMP et le DAM devraient respecter les contraintes d'une bureaucratie beaucoup plus complexe (*Entretien* 2012g). Ensuite, des pressions politiques différenciées sont imposées aux organisations onusiennes. Le DOMP et le DAM subissent un contrôle plus spécifique des États, à la différence du PNUE et en particulier de la PCDMB qui est basée à Genève, contrairement aux délégations gouvernementales situées à Nairobi. Si les membres du DOMP et du DAM ont fréquemment souligné les contraintes de leur mandat en entretien (*Entretien* 2013b, 2013d, 2013e), au PNUE, le personnel l'a rarement identifié comme une limite aux manœuvres de sécuritisation. De même, un des responsables de DPET a souligné qu'il y avait bien souvent un mandat implicite permettant au DOMP et au DAM de travailler sur des problématiques liées à l'environnement (*Entretien* 2013n). Il s'agit alors d'une forme d'autocensure, qui conduit le personnel onusien à ne pas discuter de problématiques perçues comme hors mandat auprès de la direction (*Observation* 2012-2013). Finalement, si l'ONU est un espace codifié et hiérarchique, c'est la perception de la hiérarchie qui importe. Le personnel du PNUE tente ainsi plus facilement de contourner le mandat de l'organisation que celui du DOMP et du DAM (*Observation* 2011). La PCDMB a par exemple ouvert son programme-pays en Afghanistan, à la demande du gouvernement, sans l'autorisation préalable de Nairobi et du conseil de

gouvernance du PNUE (entretien sous couvert d'anonymat). La construction du cadrage sécuritaire est donc freinée par la perception que les acteurs onusiens ont de leurs limites.

Alors que l'identification et la construction des menaces environnementales ne font pas l'unanimité au sein du système onusien, l'absence de consensus se traduit par différentes contraintes qui limitent la production d'un cadrage sécuritaire. La rétroaction des logiques institutionnelles sur le processus de sécuritisation s'illustre aussi dans la diffusion des discours sécuritaires au sein et au-delà de l'ONU.

III – Entraver la diffusion du cadrage sécuritaire

Après leur production, les discours sécurisants échappent bien souvent au contrôle de leurs auteurs : ils circulent, au sein et au-delà des arènes où ils ont été produits, en direction de l'audience visée mais pas uniquement. Dans le cadre onusien, la circulation des concepts et des idées a fait l'objet de nombreux travaux (Weiss et Thakur 2010 ; Svenson 2016 ; Littoz-Monnet 2017). Dans la lignée de ces recherches, cette partie met en évidence les obstacles à la diffusion du cadrage sécuritaire concernant l'environnement.

A – Pratiques institutionnelles et ressources individuelles

À première vue, le système onusien dispose de pratiques institutionnelles idéales pour faciliter la diffusion des idées : incitations au référencement interne, co-publications, services de leçons apprises, communautés de pratiques, etc. (Svenson 2016). Si ces différents instruments permettent effectivement la circulation d'un discours sécuritaire en matière d'environnement (Maertens 2017), les dispositions institutionnelles sont aussi freinées par les ressources individuelles du personnel onusien. En effet, la place significative des individus au sein de l'organisation peut faire obstacle à la sécuritisation de l'environnement dans la mesure où les projets portés par un individu unique sont plus sensibles au changement de personnel, où les problèmes personnels entre agents affectent les manœuvres de sécuritisation et où un individu personnellement opposé à ces manœuvres peut bloquer l'ensemble du processus.

À plusieurs reprises, le personnel onusien a signalé l'importance de « trouver la bonne personne » pour développer les manœuvres de rapprochement de l'environnement et de la sécurité. Un membre du

Bureau d'appui à la consolidation de la paix a notamment fait cette remarque au sujet du Département des affaires politiques (DAP) (*Entretien* 2013a). Le DAP est membre du partenariat entre l'ONU et l'UE sur les ressources naturelles et la prévention des conflits, mais son investissement au sein du projet à l'époque de nos enquêtes était extrêmement aléatoire, dépendant exclusivement du point focal chargé de représenter le département au sein du partenariat (*Entretien* 2013k). De même, un des représentants au sein du partenariat ONU-UE ne communiquait pas les informations pertinentes auprès du siège de son organisation, créant des oppositions et des malentendus entre les acteurs (*Entretien* 2013k). Des différends d'ordre personnel freinent aussi le processus. Les discordes interpersonnelles nuisent aux partenariats inter-agences porteurs des efforts de sécuritisation de l'environnement. Dans un contexte onusien de précarité des postes et de renouvellement régulier du personnel, il est aussi difficile de mettre en place des projets cohérents à long terme.

Ensuite, la sécuritisation de l'environnement est limitée par l'opposition unilatérale de certains individus. Deux fonctionnaires onusiens, travaillant pour deux programmes distincts, se sont exprimés sous couvert d'anonymat sur les blocages qu'ils ont rencontrés auprès de leur supérieur hiérarchique direct, qui n'a pas transmis les informations au niveau supérieur par manque d'intérêt. L'expérience et le domaine d'expertise des agents de la direction (*Entretien* 2013a), leur ouverture au dialogue et à l'intégration de nouveaux sujets (*Entretien* 2013c) et leur propension à laisser une marge de manœuvre aux fonctionnaires sous leur supervision (*Entretien* 2013d) affectent significativement les efforts de diffusion des cadrages sécuritaires.

B – Cultures organisationnelles et traduction des savoirs

La circulation des discours sécuritaires dépend également des cultures organisationnelles. En effet, loin d'être un système homogène, l'ONU comprend de nombreuses entités agissant selon leurs propres logiques et pratiques, notamment en matière de communication et de circulation des idées et des savoirs. Les disparités au sein du système font alors obstacle à une diffusion systématique des cadrages sécuritaires, tels que ceux promus par le PNUE en matière de menaces environnementales.

Tout d'abord, s'inscrivant dans des rivalités parfois historiques entre organisations du système onusien, des différences fondamentales entre les acteurs du domaine politique et normatif et les acteurs du

champ de l'opérationnel constituent des obstacles majeurs. Par exemple, la coordinatrice de l'initiative EnvSec⁵ a souligné des problèmes de coordination entre le PNUE, dont le travail est essentiellement politique, et le PNUD, dont les activités sont majoritairement opérationnelles (*Entretien 2012e*). Les différentes échelles d'action spatiotemporelles de ces acteurs constituent aussi des obstacles aux manœuvres de sécuritisation portées par le PNUE. Ce dernier tente de mettre en place des projets à long terme visant à inscrire de manière pérenne l'environnement à l'agenda sécuritaire. Or, les opérations de paix se caractérisent par une vision à court terme et la culture du « cas unique » : les missions interviennent pour quelques années puis repartent, laissant alors les programmes de développement prendre la relève (*Entretien 2013f*). Évitant les réflexions d'ordre générique et décontextualisé, l'approche au cas par cas du Conseil de sécurité ne permet pas non plus de développer un système de prévention des conflits liés à l'environnement à partir d'une analyse des similitudes et des récurrences des facteurs de tensions.

En outre, les organisations du système onusien concernées par les enjeux de sécurité et d'environnement sont composées de corps de métier différents, aux langages hétérogènes, ce qui crée de multiples problèmes de communication interne et externe. Au DOMP, il existe de profondes différences entre le personnel militaire et le personnel civil, entre le personnel du siège et le personnel en mission, et entre le personnel local et le personnel expatrié (*Entretien 2013b*). De même, des langages fondamentalement différents séparent les acteurs du champ de l'environnement de ceux du secteur de la sécurité. Le représentant du PNUE à New York, chargé de la communication avec les autres agences onusiennes, a expliqué avoir été choisi pour sa formation en affaires politiques et sa maîtrise des grands concepts touchant au secteur de la sécurité afin de « traduire » auprès des acteurs du champ de la politique et de la sécurité les problématiques environnementales (*Entretien 2013g*). En dépit du travail de traduction, des divergences persistent. Par exemple, un membre du PNUE a noté à propos d'un rapport portant sur l'environnement et les casques bleus (UNEP 2012) que le défi le plus considérable avait été d'obtenir l'accord du DOMP et du DAM sur le texte et la terminologie (*Entretien 2012g*). Peu de temps après la publication du rapport, il nous a été demandé, en

5. L'initiative EnvSec est un partenariat d'organisations, dont le PNUE et le PNUD, qui travaille depuis 2003 sur la sécurité environnementale en Europe de l'Est, dans les Balkans et en Asie centrale.

tant que volontaire au DOMP et au DAM, de « traduire » le rapport du PNUE suivant le langage et les priorités du DOMP. Il s'agissait aussi de redonner de la légitimité et un sentiment d'appartenance – *ownership* – au rapport auprès du personnel du DOMP et du DAM (*Observation* 2012-2013). Se voulant un moyen de lier les enjeux d'environnement et de maintien de la paix, le rapport a donc pu susciter des réticences, limitant ainsi le processus de sécuritisation de l'environnement.

En raison des ressources individuelles qui contournent les pratiques institutionnelles et des différences de cultures organisationnelles, le système onusien ne facilite pas nécessairement la diffusion de cadrages sécuritaires tels que celui élaboré pour l'environnement. De même, la mise en pratique de ce discours est également entravée par une série d'obstacles.

IV – Entraver les pratiques de sécuritisation

Les auteurs privilégiant une approche sociologique du processus de sécuritisation ont montré la variété des pratiques à travers lesquelles la sécuritisation peut s'accomplir (Balzacq 2011 ; voir les articles de ce numéro spécial). En effet, les manœuvres discursives peuvent être accompagnées ou supplantées par différentes pratiques visant à intégrer un objet dans le champ de la sécurité. Dans le cas de l'environnement à l'ONU, ces pratiques peuvent prendre la forme d'interventions de terrain, d'évaluations environnementales, de formations, d'assistance technique, de négociations, etc. (Maertens 2015). Néanmoins, les pratiques non discursives font aussi l'objet de contraintes. D'une part, elles sont limitées par les défis de la mise en œuvre à l'ONU, d'autre part, elles font face aux paradoxes et aux incohérences d'un système pris entre ses objectifs à court et à long termes.

A – La mise en œuvre à l'épreuve des jeux d'échelles

La mise en œuvre des politiques décidées au siège et participant à la sécuritisation de l'environnement rencontre de nombreux obstacles. Premièrement, la coopération est limitée entre les agences qui n'ont pas leur siège dans la même ville, comme le PNUE avec les organisations situées à New York (*Observation* 2012-2013). De même, un décalage significatif sépare les multiples bureaux-sièges du PNUE localisés à Nairobi (siège central), à Genève (siège de la PCDMB) et à New York (un fonctionnaire en poste pour représenter la PCDMB). Alors que le

membre de la PCDMB en fonction à New York a souligné les difficultés ponctuelles de communication entre Genève et New York (*Entretien* 2013g), nous avons observé un décalage encore plus considérable entre la PCDMB à Genève et le siège central du PNUE basé à Nairobi. Divergences en termes de perception ou de discours, les différences entre Genève et Nairobi font preuve d'un décalage qui peut nuire à la portée de la sécuritisation de l'environnement.

Les manœuvres de sécuritisation sont également limitées par le déficit d'homogénéité entre les décisions prises au siège et l'application sur le terrain. Un membre du PNUE s'exprimant sous couvert d'anonymat a par exemple regretté les limites du passage du rôle normatif de l'organisation à ses fonctions d'organisation de terrain. Ainsi, même si le PNUE pousse à la sécuritisation de l'environnement au siège, les manœuvres ne se concrétisent pas nécessairement sur le terrain. De manière similaire, le système d'auto-surveillance du DOMP et du DAM ne permet pas de répertorier toutes les activités sur le terrain et de vérifier l'application des décisions prises au secrétariat (*Entretien* 2013j). Enfin, les différences entre les bureaux pays sont considérables. L'exemple du PNUD est significatif dans la région de l'Asie centrale. Les bureaux pays travaillent en étroite collaboration avec les autorités locales, mais ne collaborent pas entre eux (*Observation* 2011). Le siège peine à faire dialoguer les équipes sur le terrain (*Entretien* 2013l). Or, dans le cadre d'un projet visant à mettre en évidence des dangers environnementaux transfrontaliers, le manque de collaboration entre les unités d'une même organisation sur le terrain fait obstacle au processus.

Les pratiques de sécuritisation de l'environnement à l'ONU sont aussi limitées par les formes de compétition qui prolifèrent au sein du système. En matière de maintien de la paix, lors des préparatifs pour les présentations d'information destinées aux États membres, le DAM a refusé les contributions du DOMP sur l'environnement (*Observation* 2012-2013). De même, l'institutionnalisation du travail du PNUE en matière de sécurité et de conflit s'est déroulée dans un contexte de compétition entre la Division de l'alerte rapide et de l'évaluation (à Nairobi) et la branche post-conflit située à Genève. Alors que le PNUE devait convaincre de la pertinence de sa place au sein des projets inter-agences et du rôle qu'il avait à jouer au niveau opérationnel (*Entretien* 2012a), les deux unités étaient en compétition directe pour devenir l'acteur clé sur les enjeux de sécurité et d'environnement, l'une proposant une approche plus tournée vers la prévention et l'autre, qui

s'est imposée, s'appuyant sur un travail tourné vers l'opérationnel et les interventions de terrain (*Entretien* 2013h). Les rivalités internes ont donc conduit à une prévalence de la seconde approche, les activités de la PCDMB dans le domaine de la prévention étant toujours limitées.

En outre, à plusieurs reprises, des fonctionnaires ont souligné l'absence d'incitation à collaborer au sein du système, notamment du fait de la compétition en matière de financement (*Entretien* 2013g). Le DOMP et le DAM, en raison de leurs interventions temporaires qui tendent à exclure les acteurs présents depuis de nombreuses années dans la région, sont perçus comme compromettant le travail des autres organisations, en particulier dans le domaine du développement durable (*Entretien* 2013f). Les rivalités dépendent également de la taille des organisations concernées. Un membre du Bureau de l'appui à la consolidation de la paix a noté qu'en tant que petite structure qui ne pouvait donc « pas faire d'ombre » à ses partenaires, le bureau travaillait plus facilement en collaboration (*Entretien* 2013a). Un fonctionnaire du PNUÉ a d'ailleurs mentionné ce bureau, au côté d'ONU-Habitat, comme partenaires avec lesquels il était plus facile de collaborer en raison de leur petite structure (*Entretien* 2012c). *A contrario*, toujours selon lui, le PNUD, en tant qu'agence onusienne de grande envergure ayant un accès privilégié au terrain grâce à ses bureaux pays, a tendance à ne pas solliciter les autres organisations compétentes dans un domaine et à développer ses propres capacités en dépit du risque de duplication. S'il est indéniable qu'il existe une duplication des mandats à l'ONU, le phénomène est exacerbé par une méconnaissance des activités de chacune des organisations. Le décalage entre le siège et le terrain, les formes de compétition et les chevauchements de mandat constituent alors des obstacles aux pratiques de sécuritisation de l'environnement.

B – Sécuritisation et cohérence sur le temps long : surmonter les paradoxes

Comme nous l'avons vu, les champs de l'environnement et de la sécurité s'inscrivent dans des cadres temporels divergents. En les rapprochant, l'ONU doit prendre en compte les deux temporalités. La sécuritisation de l'environnement implique des mesures urgentes mais aussi des politiques à long terme qui exigent des fonds assurés ; or, le financement est précaire et ne permet pas des approches sur le temps long. Les pratiques de sécuritisation font donc face à une série de paradoxes et d'incohérences qui nuisent à leur réalisation.

Trois éléments mettent en péril la cohérence du travail de l'ONU en matière de sécurité et d'environnement. Premièrement, la confusion entre les politiques humanitaires et de développement et entre les activités à la charge des militaires et à la charge des civils, tend à créer une forme de dépendance des États dans lesquels l'ONU intervient. Par exemple, l'ancien dirigeant de la mission de maintien de la paix en Haïti a exprimé ses craintes concernant la gestion des catastrophes naturelles après le départ de la mission (*Observation 2012-2013*). La MINUSTAH⁶ remplissait un rôle majeur dans la gestion des désastres, que l'État devra prendre en charge de manière permanente au moment du départ de l'organisation. Deuxièmement, en sécurisant l'environnement, l'ONU impulse un changement de paradigme : la prise en compte des enjeux sécuritaires des ressources naturelles et du changement climatique implique de collaborer avec les acteurs du secteur privé. Or, à plusieurs reprises, les fonctionnaires onusiens ont signalé leurs difficultés à travailler avec ces derniers, perçus comme des « ennemis » (*Entretien 2013a*) et dont le langage (*Entretien 2013k*) et les règles (*Entretien 2013l*) seraient différents. Troisièmement, la cohérence des rapprochements entre sécurité et environnement à l'ONU requiert une approche systématique que l'organisation ne présente pas jusqu'à présent. Par exemple, pour un ancien membre du DOMP et du DAM, les États n'étant pas tous favorables à ce que l'environnement soit discuté dans l'analyse du conflit en RDC, il y a un manque de transparence sur l'intégration, ou non, d'une dimension environnementale à la réflexion (*entretien sous couvert d'anonymat*). L'environnement n'est pas systématiquement intégré aux discussions sur les problématiques sécuritaires, soulevant alors des enjeux d'inégalité entre les pays.

Tout comme l'élaboration et la diffusion du discours sécuritaire, les pratiques de sécurisation font face à des obstacles institutionnels relevant de la cohérence du système onusien et de la mise en œuvre de ses directives.

Conclusion

Cet article consacré à l'interaction entre logiques institutionnelles et processus de sécurisation s'appuie précisément sur le cas de la sécurisation de l'environnement à l'ONU, étudiée à l'aune des obstacles

6. La MINUSTAH a été remplacée par la MINUJUSTH en octobre 2017.

rencontrés. Au-delà du cas spécifique de l'environnement, il a mis au jour les obstacles institutionnels qui limitent le processus de sécuritisation, tant au niveau de la production discursive de la menace que dans la diffusion et l'application de ce cadrage. L'identification de ces obstacles permet de mieux appréhender les spécificités des manœuvres de sécuritisation menées au sein des organisations internationales, et par elles. Elle montre la juxtaposition de stratégies différenciées dans un système à échelles et à acteurs multiples. Elle révèle aussi les formes détournées de sécuritisation mises en œuvre pour répondre à ces obstacles : la mise à l'agenda indirecte et la sécuritisation inversée (ici par le verdissement de la sécurité).

Toute manœuvre de sécuritisation est également dépendante du contexte de sa réalisation. Toutefois, dans le cas onusien, nous n'avons pas identifié de tendances générales permettant de qualifier la fonction du contexte dans les manœuvres de sécuritisation. Tantôt propice au rapprochement des enjeux de sécurité et d'environnement – comme dans le cas d'événements précis ayant permis l'intervention de l'ONU, par exemple pour évaluer les conséquences environnementales des bombardements de l'OTAN au Kosovo en 1999 –, tantôt défavorable aux efforts de sécuritisation – comme le contexte de crise budgétaire onusienne qui nuit au développement de nouvelles pratiques –, le contexte ne constitue pas une clé de lecture fondamentale pour comprendre les efforts de sécuritisation de l'environnement à l'ONU. En particulier, au sein d'une OI telle que l'ONU, les manœuvres procèdent, en premier lieu, de logiques internes, l'organisation évoluant dans un monde relativement restreint et fermé. Les obstacles internes sont donc significatifs : ils montrent qu'il s'agit d'un processus non linéaire ne faisant pas nécessairement l'unanimité et pouvant créer des tensions entre les acteurs du monde onusien. Si ces limites freinent particulièrement la portée du processus en dehors de l'organisation, notamment en termes de gouvernance mondiale de l'environnement, elles ne permettent pas d'empêcher des changements internes.

Lucile MAERTENS

Université de Lausanne

IEPHI - CRHIM

Géopolis

CH-1015 Lausanne

Suisse

Lucile.maertens@unil.ch

Bibliographie

- BALZACQ Thierry (dir.), 2011, *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*, New York, Routledge.
- BALZACQ Thierry, 2008, «The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies», *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, n° 1: 75-100.
- BARNETT Michael et Martha FINNEMORE, 2004, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca, Cornell University Press.
- BAUER Steffen et Silke WEINLICH, 2011, «International Bureaucracies: Organizing World Politics», dans B. REINALDA (dir.), *The Ashgate Research Companion to Non State Actors*, Farnham, Ashgate: 251-262.
- BIGO Didier, 2005, «La mondialisation de l'(in)sécurité? Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d'(in)sécurisation», *Cultures & Conflicts*, n° 58: 53-101.
- BORN Camilla, 2017, «A Resolution for a Peaceful Climate: Opportunities for the UN Security Council», *Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI Policy Brief*. Page consultée sur Internet (www.sipri.org/publications/2017/sipri-policy-briefs/resolution-peaceful-climate-opportunities-un-security-council), le 10 janvier 2018.
- BUZAN Barry, Ole WÆVER et Jaap DE WILDE, 1998, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- CONCA Ken, 2015, *An Unfinished Foundation: The United Nations and Global Environmental Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- CONCA Ken, Joe THWAITES et GOUEUN LEE, 2017, «Climate Change and the UN Security Council: Bully Pulpit or Bull in a China Shop?», *Global Environmental Politics*, vol. 17, n° 2: 1-20.
- CONSEIL DE SÉCURITÉ DE L'ONU (CS), 2007, S/PV.5705, 5705^e séance, 25 juin.
- CONSEIL DE SÉCURITÉ DE L'ONU (CS), 2013, S/PV.6982, 6982^e séance, 19 juin.
- CONSEIL DE SÉCURITÉ DE L'ONU (CS), 2017, S/PV.7857, 7857^e séance, 10 janvier.
- DEVIN Guillaume, 2016, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin.
- DPKO, 2015, *UN Peacekeeping Operations Fact Sheet*, mars.
- EGE Jörn et Michael BAUER, 2013, «International Bureaucracies from a Public Administration and International Relations perspective», dans B. REINALDA (dir.), *Routledge Handbook of International Organization*, Londres, Routledge: 135-148.
- FLOYD Rita, 2010, *Security and the Environment: Securitisation Theory and US Environmental Security Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- HANRIEDER Tine et Christian KREUDER-SONNEN, 2014, «WHO decides on the Exception? Securitization and the Emergency Governance in Global Health», *Security Dialogue*, vol. 45, n° 4: 331-348.
- HARRIS Paul et John BARKDULL, 2009, «Theories of Environmental Foreign Policy: Power, Interests, and Ideas», dans P. HARRIS (dir.), *Environmental Change and Foreign Policy: Theory and practice*, New York, Routledge: 19-40.
- HARTMANN Betsy, 2013, «Climate Chains: Neo-Malthusianism, Militarism, and Migration», dans C. METHMANN, D. ROTHE et B. STEPHAN (dir.), *Interpretative Approaches to Global Climate Governance: (De)constructing the Greenhouse*, Londres, Routledge: 91-104.
- HUYSMANS Jef, 2011, «What's in an Act? On Security Speech Acts and Little Security Nothings», *Security Dialogue*, vol. 42, n°s 4-5: 371-383.
- HUYSMANS Jef, 2000, «The European Union and the Securitization of Migration», *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n° 5: 751-777.

- IVANOVA Maria, 2009, « UNEP as Anchor Organization for the Global Environment » dans F. BIERMANN, B. SIEBENHUNER et A. SCHREYOGG (dir.), *International Organizations in Global Environmental Governance*, New York, Routledge : 151-173.
- KURTZ Gerrit, 2012, « Securitization of Climate Change in the United Nations », dans J. SCHEFFRAN *et al.*, *Climate Change, Human Security and Violent Conflict*, Heidelberg, Springer : 669-684.
- LE BILLON Philippe, 2012, « Bankrupting Peace Spoilers: Can Peacekeepers Curtail Belligerents' Access to Resource Revenues? », dans P. LUJALA et S. AAS RUSTAD (dir.), *High-Value Natural Resources and Peacebuilding*, Londres, Earthscan : 25-48.
- LITTOZ-MONNET, Annabelle (dir.), 2017, *The Politics of Expertise in International Organizations. How International Bureaucracies Produce and Mobilize Knowledge*, Londres, Routledge.
- LOUIS Marieke et Lucile MAERTENS, 2014, « Des stratégies de changement dans les organisations internationales. Une analyse comparée du HCR et de l'OIT », *Études internationales*, vol. 45, n° 2 : 183-206.
- MAERTENS, Lucile, 2015, *Quand le Bleu passe au vert. La sécurisation de l'environnement à l'ONU*, Thèse de doctorat en science politique, IEP de Paris et en sciences de la société, Université de Genève.
- MAERTENS, Lucile, 2016, « Quand les Casques bleus passent au vert. Environnementalisation des activités de maintien de la paix de l'ONU », *Études internationales*, vol. 47, n° 1 : 57-80.
- MAERTENS, Lucile, 2017, « Environnement et sécurité : Analyse du discours onusien », dans C. FLEURY et A.-C. PRÉVOT (dir.), *Le souci de la nature. Apprendre, inventer, gouverner*, Paris, CNRS éditions : 25-37.
- MAERTENS, Lucile, 2018, « Le changement climatique en débat au Conseil de sécurité de l'ONU », *Revue internationale et stratégique*, n° 109 : 105-114.
- MCDONALD Matt, 2013, « Discourses of Climate Security », *Political Geography*, n° 33 : 42-51.
- MCDONALD Matt, 2008, « Securitization and the Construction of Security », *European Journal of International Relations*, vol. 14, n° 4 : 563-587.
- METHMANN Chris et DELF ROTHE, 2012, « Politics for the Day after Tomorrow: The Logic of Apocalypse in Global Climate Politics », *Security Dialogue*, vol. 43, n° 4 : 323-344.
- NAJAM Adil, 2003, « The Case Against a New International Environmental Organization », *Global Governance*, vol. 9 : 367-394.
- OBSERVATION 2011, Observation participante au sein du PNUE – Branche post-conflit et gestion des catastrophes, unité Coopération environnementale pour la consolidation de la paix (Genève, 2 mai-12 août 2011).
- OBSERVATION 2012-2013, Observation participante au sein du DOMP et du DAM – Division Politique, évaluation et formation, unité Planification politique (New York, 17 octobre 2012-1^{er} février 2013).
- OELS Angela, 2012, « From "Securitization" of Climate Change to "Climatization" of the Security Field: Comparing Three Theoretical Perspectives », dans J. SCHEFFRAN *et al.* (dir.), *Climate Change, Human Security and Violent Conflict*, Heidelberg, Springer : 185-205.
- ONU, 2015, *Le Conseil de sécurité examine les problèmes des petits États insulaires en développement qui affectent la paix et la sécurité internationales*, Communiqué de presse officiel, CS/11991, 30 juillet.
- PENNY Christopher, 2007, « Greening the Security Council: Climate Change as an Emerging "Threat to International Peace and Security" », *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, n° 7 : 35-71.

- PNUD, 2016, *Perspectives d'avenir. De nouveaux partenariats pour de meilleurs lendemains*, New York, PNUD.
- PNUE et CNUEH, 1999, *Le conflit du Kosovo. Ses conséquences sur l'environnement et les établissements humains*, Genève, PNUE et CNUEH.
- REINALDA Bob et Bertjan VERBEEK, 1998, *Autonomous Policy Making by International Organizations*, Londres, Routledge.
- SVENSON Nanette, 2016, *The United Nations as a Knowledge System*, Londres, Routledge.
- TROMBETTA Maria Julia, 2008, « Environmental Security and Climate Change: Analyzing the Discourse », *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 21, n° 4: 585-602.
- TROMBETTA Maria Julia, 2011, « Rethinking the Securitization of the Environment: Old Beliefs, New Insights », dans T. BALZACQ (dir.), *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*, New York, Routledge: 135-149.
- UNEP 2012, *Greening the Blue Helmets: Environment, Natural Resources and UN Peacekeeping Operations*, Nairobi, UNEP.
- UNEP 2015, *UNEP Programme Performance Report, 2014*, Nairobi, UNEP.
- VON LUCKE Franziskus, Zehra WELLMANN et THOMAS DIEZ, 2014, « What's at Stake in Securitising Climate Change? Towards a Differentiated Approach », *Geopolitics*, vol. 19, n° 4: 857-884.
- WEBERSIK Christian, 2012, « Securitizing Climate Change: The United Nations Security Council Debate », dans D. GALLAGHER (dir.), *Environmental Leadership: A Reference Handbook*, Londres, Sage Publications: 549-556.
- WEISS Thomas et Ramesh THAKUR, 2010, *Global Governance and the UN: An Unfinished Journey*, Bloomington, Indiana University Press.
- WEISS Thomas, 2013, « Reinvigorating the "Second" United Nations », dans B. REINALDA (dir.), *Routledge Handbook of International Organization*, Londres, Routledge: 299-311.

Entretiens

- Entretien 2012a, Directeur, Branche post-conflit et gestion des catastrophes, PNUE (Genève, 23 mars 2012).
- Entretien 2012b, Département sécurité sanitaire et environnement, OMS (Genève, 3 avril 2012).
- Entretien 2012c, Unité Coopération environnementale et consolidation de la paix, Branche post-conflit et gestion des catastrophes, PNUE (Genève, 11 avril 2012).
- Entretien 2012d, Coordinatrice, Programme Désastres et conflits, PNUE (Genève, 11 avril 2012).
- Entretien 2012e, Environmental Security Initiative – EnvSec (Genève, 20 avril 2012).
- Entretien 2012f, Branche post-conflit et gestion des catastrophes, PNUE (Genève, 24 avril 2012).
- Entretien 2012g, Unité Coopération environnementale et consolidation de la paix, Branche post-conflit et gestion des catastrophes, PNUE (Genève, 17 juillet 2012).
- Entretien 2013a, Point Focal, Partenariat ONU-UE sur les ressources naturelles et la prévention des conflits, Bureau d'appui à la consolidation de la paix (New York, 15 janvier 2013).
- Entretien 2013b, Équipe opérationnelle intégrée, Moyen-Orient et Sahara occidental, DOMP (New York, 15 janvier 2013).
- Entretien 2013c, DOMP; anciennement en mission au Liban (New York, 18 janvier 2013).

- Entretien* 2013d, Division Politique, évaluation et formation, DOMP/DAM (New York, 29 janvier 2013).
- Entretien* 2013e, Section Désarmement, démobilisation et réintégration, DOMP (New York, 30 janvier 2013).
- Entretien* 2013f, Responsable, Unité Gestion du matériel, Division Soutien logistique, DAM (New York, 31 janvier 2013).
- Entretien* 2013g, Responsable des relations inter-agences, Coopération environnementale et consolidation de la paix, PNUE (New York, 04 février 2013).
- Entretien* 2013h, DOMP/DAM; anciennement au PNUE à Nairobi (New York, 04 février 2013).
- Entretien* 2013i, Directeur, Division Europe et Amérique latine, Bureau des opérations, DOMP (New York, 04 février 2013).
- Entretien* 2013j, Bureau de l'Assistant du Secrétaire général, DAM (New York, 05 février 2013).
- Entretien* 2013k, Responsable de programme, Partenariat ONU-UE sur les ressources naturelles et la prévention des conflits (New York, 06 février 2013).
- Entretien* 2013l, Bureau Prévention des crises et relèvement, PNUD (New York, 07 février 2013).
- Entretien* 2013m, ONU-Femmes, (New York, 12 février 2013).
- Entretien* 2013n, Responsable, Section Formation, Division Politique, évaluation et formation, DOMP/DAM (New York, le 13 février 2013).
- Entretien* 2013o, Secrétariat général du GIEC (Genève, 28 août 2013).