

Synthèse

Laurence Tubiana
Directrice de l'Iddri

Le séminaire sur la gouvernance internationale de l'environnement a réuni à Paris deux cents experts, pour moitié des chercheurs et pour moitié des responsables politiques, des responsables d'organisations internationales et d'organisations non gouvernementales. Organisé par l'Iddri, en collaboration avec l'UICN et avec le soutien de plusieurs universités, du ministère français des affaires étrangères et du ministère français de l'écologie et du développement durable, ce séminaire a mobilisé la majeure partie de la communauté active sur les questions de gouvernance environnementale.

Des personnalités comme Jan Pronk, ancien ministre de l'environnement néerlandais, Klaus Topfer, directeur général du PNUE, Kiyoo Akasaka, secrétaire général de l'OCDE, Yolanda Kakabatse, présidente de l'UICN, Claude Martin, président du WWF, Juan Mayr, ancien ministre colombien de l'environnement, Leonard Good, président du Fonds pour l'environnement mondial, Edith Brown Weiss, présidente du panel d'inspection de la Banque mondiale et professeur à l'université Georgetown, Samuel Upton, ancien ministre de l'environnement néozelandais et président de la table ronde sur l'environnement de l'OCDE, ou Magda Alvoet, ancienne ministre belge de la santé publique, de la protection des consommateurs et de l'environnement, ont ainsi eu l'occasion d'échanger sur cette question, pour la première fois depuis le sommet de Johannesburg, et de façon novatrice. Roseline Bachelot, ministre français de l'écologie et du développement durable, et Jürgen Trittin, ministre allemand de l'environnement, ont présenté leurs visions et leurs initiatives.

Le but de cette conférence était d'apporter une contribution académique au processus politique de réforme de la gouvernance internationale dans le domaine de l'environnement tout en évitant la confrontation stérile des solutions connues de tous. Après avoir identifié pourquoi le système de gouvernance actuelle est si critiqué et pourquoi le multilatéralisme est nécessaire pour résoudre les problèmes globaux, les présentations et les débats ont montré qu'il n'existait pas de consensus réel sur les défaillances du système de gouvernance et qu'une analyse plus approfondie était nécessaire. Ce travail académique doit être appuyé par un dialogue entre les acteurs afin de constituer une communauté internationale, large, représentative et impliquée, qui devienne une force active dans le processus de réforme du système.

Les participants ont souligné le nouveau dynamisme que connaît le débat sur la gouvernance internationale de l'environnement : le processus de Carthagène, qui porte sur le renforcement du PNUE et dont la qualité a été mise en exergue ; et, depuis 2003, les initiatives française et allemande pour tracer des perspectives, à moyen et à long terme, de réforme du système de gouvernance dans son ensemble.

Toutefois, les conditions ne sont pas actuellement réunies pour soutenir une option définie en matière d'architecture du système du fait des divergences de vues entre les principaux acteurs politiques, d'une part, et sur les déficiences du système, d'autre part. De plus, les initiatives actuelles se trouvent davantage dans les actions de terrain ou dans les dynamiques nationales. Après trente ans de négociation de traités internationaux, qui ont encouragé la création de législations nationales – sans toutefois y réussir pleinement –, nous entrons dans une phase où les régimes internationaux auront d'autant plus de chances d'atteindre leurs objectifs qu'ils seront fondés sur des politiques nationales ou sur des initiatives locales. Dans ce contexte, il est intéressant de suivre l'évolution des nouvelles coalitions de pays dans les négociations et la recherche par ces regroupements de conditions plus équitables dans le système.

Ce nouvel espace de débat doit être utilisé pour approfondir certaines questions qui sont autant d'éléments, de briques, participant à la construction d'un système légitime, efficace et équitable.

La conférence a identifié plusieurs questions qui demandent approfondissement, animation, débats et création d'espaces de concertation.

L'expertise scientifique

Il faut réfléchir sur l'organisation, la légitimité et l'accessibilité de l'expertise scientifique et sur son utilité pour les parties prenantes.

La capacité des communautés scientifiques à identifier les problèmes environnementaux, à les hiérarchiser, à faire avancer le débat, à proposer politiques et actions pour atteindre les objectifs fixés doit être au cœur de la réflexion.

Les systèmes d'information

La mise en œuvre des accords environnementaux dépend aussi de la collecte et de la gestion de l'information, ainsi que de son caractère public. Il est nécessaire de mettre en place des systèmes d'observation et d'évaluation de l'environnement et des actions nationales et régionales. Or, il n'existe pas de réflexion coordonnée et partagée sur le statut des systèmes d'information, l'accès aux bases de données, le financement, le rôle de l'information dans le suivi et la surveillance des engagements nationaux.

La gouvernance des réseaux d'acteurs non gouvernementaux

ONG, acteurs privés, collectivités locales, organisations professionnelles participent, directement ou indirectement, à la définition des normes environnementales et à la mise œuvre de ces normes et des accords environnementaux. Faut-il donner un cadre institutionnel à ces initiatives ? Quelle peut être leur place dans les négociations et dans le fonctionnement du système global ? Les partisans de ces initiatives décentralisées les présentent sinon comme des alternatives au système formel, du moins comme les seules

réellement dynamiques. Ces initiatives peuvent-elles jeter les bases « par le bas » d'un système plus formel et global ?

L'articulation entre les processus internationaux, nationaux et régionaux

Un consensus s'est dégagé sur l'intérêt d'analyser la mise en œuvre nationale des accords multilatéraux et des initiatives régionales dans le domaine de l'environnement. L'hypothèse est que ces échelles d'action sont aujourd'hui plus efficaces, qu'elles sont perçues comme plus légitimes et équitables et que les compromis s'y négocient plus facilement. Comment articuler les accords nationaux et régionaux avec les régimes internationaux ? Les actions locales et régionales peuvent-elles contribuer à régler des problèmes globaux comme l'effet de serre ou la dégradation de la couche d'ozone ?

Les initiatives décentralisées

Il est important d'analyser les initiatives, publiques et privées, regroupant des coalitions de pays ou d'acteurs, afin d'identifier les facteurs de succès et d'échec.

Les instruments économiques et juridiques

Enfin, la poursuite des travaux sur les instruments économiques et juridiques devrait donner davantage de place à l'étude concrète des outils utilisés et à leur évaluation. Comment allier réglementations et instruments de marché ? Quelle place respective donner aux contrats, aux accords volontaires et au droit contraignant ?

L'articulation de l'environnement et des autres priorités internationales

La communauté internationale a défini les objectifs du Millénaire, qui intègrent des dimensions sociales, environnementales et économiques. Dans la pratique toutefois, les interrelations entre ces dimensions ne sont pas prises en compte. Pour améliorer cette intégration et renforcer ainsi l'efficacité et l'équité, il semble pertinent de s'appuyer sur des exemples précis : l'accès à l'eau et à l'assainissement, la santé, l'agriculture ou la biodiversité.

L'approfondissement du débat secteur par secteur devrait permettre de former la trame d'une vision d'ensemble et de définir les critères d'élaboration d'un système efficace, légitime et équitable, entraînant l'adhésion d'une large majorité de pays et d'acteurs.