



institut du développement durable et des relations internationales – 6, rue du Général Clergerie – 75116 Paris – France – Tél. : 01 53 70 22 35 – iddri@iddri.org – www.iddri.org

analyses N° 01/2004 | GOUVERNANCE MONDIALE

(ex-Les notes de l'Iddri n° 5)

Créer une organisation mondiale de l'environnement ?

Éléments pour le débat

Frank Biermann (Vrije Universiteit Amsterdam, Pays-Bas)

Etienne Rolland-Piègue (Ministère des affaires étrangères, Paris)

Konrad von Moltke (Iddri, Paris)

Tous droits réservés

Les notes de l'Iddri, n° 5

Créer une organisation
mondiale de l'environnement ?
Éléments pour le débat

Frank Biermann

Vrije Universiteit Amsterdam, Pays-Bas

Étienne Rolland-Piègue

Ministère des affaires étrangères, Paris

Konrad von Moltke

Iddri, Paris

© Iddri, 2004.

Diffusion : 6, rue du Général Clergerie - 75116 Paris - France
Téléphone : 01 53 70 22 35 - iddri@iddri.org - www.iddri.org

Conception : Ulys communication

Sommaire

Avant-propos	5
Fondements théoriques et fonctions économiques d'une OME	9
<i>Etienne Rolland-Piègue</i>	
Les fondements théoriques	10
Les fonctions économiques	12
Lever les réticences	16
Quel modèle pour une organisation mondiale de l'environnement ?	18
<i>Frank Biermann</i>	
Pour une coordination des initiatives	18
Trois modèles possibles	20
Quelle perspective réaliste ?	23
Quelle gouvernance pour le développement durable ?	26
<i>Konrad von Moltke</i>	
La gouvernance économique internationale	27
Le lien du développement durable avec l'agenda économique	29
A problèmes globaux, solutions globales	31
La subsidiarité dans la gouvernance internationale	32
L'importance de l'investissement	32
Notes	34
Bibliographie	35

Les propos contenus dans ce document n'engagent que leurs auteurs
et en aucune manière l'institution à laquelle ils appartiennent.

Avant-propos

En 1972, la Conférence de Stockholm sur l'homme et son environnement entérine la création du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) comme l'organe de l'ONU (Organisation des Nations unies) chargé de coordonner les efforts de la communauté internationale pour protéger l'environnement. Elle rejette ainsi la possibilité pourtant évoquée de créer une organisation spécialisée disposant de ses propres statuts et de fonctions plus étendues, recevant des contributions obligatoires de la part des membres.

En 1992, le Sommet de la terre de Rio, les grandes conventions internationales qui en ont découlé, les protocoles qui les accompagnent et les instruments élaborés pour répondre aux problèmes soulevés ont relancé les discussions sur une organisation mondiale de l'environnement (OME), mais pour des raisons assez différentes de celles évoquées avant la création du PNUE. Tout d'abord, ces grandes conventions entérinent *de facto* le caractère global des problèmes à résoudre : ils ne relèvent pas uniquement de la gestion des interdépendances entre Etats-Nations et, par conséquent, posent la question de l'action collective à conduire pour y répondre. Or, ces dernières années, les initiatives multilatérales reculent face aux interventions bilatérales, régionales voire internationales (*coalition of the willing*). Comment concevoir alors l'action collective pour faire face aux questions globales ? Ensuite, la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique et de la Convention cadre sur les

changements climatiques se révèle être dans la pratique davantage une question économique que l'énoncé du problème ne le laissait présumer. En conséquence, des conflits potentiels ou latents se font sentir entre les normes environnementales, qui peuvent introduire des distorsions sur le commerce, et les normes commerciales définies à l'OMC, qui sont dessinées pour les supprimer. Pour beaucoup, la crainte majeure est que soient reléguées au second plan les normes environnementales sous prétexte qu'elles ne sont pas toujours compatibles avec les règles commerciales. Enfin, il faut ajouter les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des accords : réticence de certains membres des conventions, voire refus par d'autres, de ratifier les protocoles ; retard, voire absence totale de mesures concrètes de la part de ceux qui se sont engagés. Ce manque d'efficacité risque de remettre en cause la validité même des consensus qui ont conduit à ces accords internationaux et, par conséquent, leur réelle légitimité.

Face à ces constats, grande est la tentation de considérer la création d'une OME comme une solution privilégiée pour dissiper les craintes et renforcer la légitimité des accords, favoriser leur mise en œuvre et, surtout, rétablir l'équilibre entre normes environnementales et commerciales.

Cette note de l'iddri présente trois contributions pour engager les discussions sur l'opportunité de créer une organisation mondiale de l'environnement. Arguer de l'utilité d'une telle organisation exige de démontrer la rationalité non seulement environnementale mais également économique qui sous-tend la constitution d'une OME. Etienne Rolland-Piègue rapporte les raisonnements théoriques utilisés pour justifier la création d'une OME et rappelle les fonctions économiques que ce type d'organisation devrait remplir. Toutefois, envisager la création d'une OME ne présume en rien des modalités, ni de la forme institutionnelle qu'elle doit prendre. Frank Biermann revient sur diverses conceptions possibles, déclinant les avantages et les inconvénients de chacune d'elles. Néanmoins, tous les partisans d'un rééquilibrage des normes ne plaident pas pour un renforcement institutionnel. Certains préfèrent que les normes environnementales soient directement prises en compte par le système commercial. Leur légitimité serait ainsi assurée et elles seraient reconnues comme référence dans tout différend relevant à la fois de considérations environnementales et commerciales. Enfin, Konrad von Moltke propose d'adapter les institutions existantes de la gouvernance internationale, notamment que l'OMC intègre les normes environnementales, notamment dans l'accord relatif à l'investissement. Son article rappelle

combien les discussions sur l'opportunité d'une organisation mondiale de l'environnement ne peuvent pas se résumer à un débat sur l'institution en tant que telle. Ce serait oublier une part déterminante du débat. La question de l'efficacité des accords et celle de la construction d'une architecture environnementale complète doivent rester au cœur des préoccupations : comment renforcer la légitimité, la validité et la prise en compte des normes environnementales dans l'ensemble du système économique mondial ? Comment assurer l'effectivité et l'efficacité de l'action collective dans la résolution des problèmes globaux ? De la même manière que le passage du GATT à l'OMC a permis de réformer l'organe de règlement des différends – ce qui a été fondamental pour renforcer l'efficacité et le respect des accords commerciaux –, une OME pourrait-elle renforcer les accords multilatéraux sur l'environnement ? Doit-on lui préférer d'autres formes d'engagements telles que la régionalisation des actions, les engagements volontaires des acteurs, la définitions de normes privées... ? Par exemple, peut-on imaginer qu'une OME soit capable de rétablir les priorités locales compte tenu de la diversité des actions ? Ne doit-on pas lui préférer une dimension plus régionale privilégiant les approches de terrain dans l'identification des questions (démarche ascendante – *bottom-up*) plutôt que l'élaboration internationale de normes globales (démarche descendante – *top-down*) ?

Seuls quelques éléments de ce vaste débat sur la création d'une organisation mondiale de l'environnement sont présentés ici. De nombreuses questions restent aujourd'hui sans réponse. Il sera vraisemblablement difficile de poursuivre toute discussion si elles ne sont pas sérieusement instruites.

Fondements théoriques et fonctions économiques d'une OME

Etienne Rolland-Piègue
Ministère des affaires étrangères, Paris

L'approche qui domine la prise en compte des problèmes d'environnement à l'échelle internationale est une approche par le droit : à travers le concept de développement durable et les déclarations des grandes conférences internationales (Rio, Johannesburg), un vaste corpus de principes et de normes a pris forme et s'incarne aujourd'hui dans une série de textes comme l'Agenda 21, ainsi que dans près de deux cents traités liés à des questions environnementales spécifiques. Les partisans de la création d'une organisation mondiale de l'environnement (OME) réclament à juste titre une rationalisation de ce système, afin de combler un vide dans les institutions existantes et d'ancrer plus fermement la protection de l'environnement dans le droit international.

Cette approche tranche avec les mécanismes mis en place pour libéraliser le commerce des biens et des services dans le cadre du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) puis de l'OMC (Organisation mondiale du commerce). La logique qui préside aux négociations commerciales est celle des transactions : les obstacles aux échanges sont progressivement supprimés sur la base de concessions réciproques, selon la logique du donnant-donnant et de l'intérêt bien compris. Le corpus juridique qui préside à ces transactions est peu développé et a pour principal objectif de renforcer l'efficacité de celles-ci ; la création de l'OMC et de son organe de règlement des différends (ORD) a certes conduit à une « juridification » des débats, mais l'ORD s'appuie

surtout sur une base jurisprudentielle qui a permis jusqu'ici d'échapper à la prolifération des normes qui caractérise d'autres domaines de l'activité internationale.

Il est significatif que les partisans de la création d'une OME mettent souvent en avant le problème de la hiérarchisation ou de l'articulation des normes environnementales et commerciales, les objectifs de libéralisation des échanges pouvant entrer en conflit avec la protection de l'environnement. C'est ainsi qu'a été proposée la création d'un « ORD environnemental » comme embryon d'une future OME qui traiterait de l'articulation de ces normes. Cette démarche, qui fait appel à des mécanismes d'arbitrage se rapprochant de la tradition de la *common law*, se situe entre l'approche par le droit et celle par les transactions.

L'approche par les transactions qui a fait le succès du GATT, puis de l'OMC, pourrait-elle être mise au service de la création d'une OME ? Pourrait-elle rallier le soutien des pays en développement et de certains grands pays industrialisés qui, jusqu'à présent, se sont montrés sceptiques quant à l'utilité d'une OME ? La démarche proposée ne vise pas à invalider les considérations juridiques qui ont présidé jusqu'à présent à la prise en compte des problèmes environnementaux. Elle a pour objectif de fournir un fondement économique à la création d'une OME et par là même d'en renforcer la légitimité.

Les fondements théoriques¹

Le raisonnement économique à la base de la création d'une OME s'appuie sur la notion d'imperfection de marché et plus particulièrement sur l'incapacité du marché (et des dispositifs institutionnels existants) à internaliser les externalités transfrontalières liées à l'environnement et à élever le niveau global de protection de l'environnement. Cette incapacité est liée à la présence de coûts de transaction qui limitent la possibilité pour les acteurs de négocier des solutions bénéfiques pour tous. La protection de l'environnement est un exemple clair de bien public mondial qui, comme tel, est confronté au comportement de « passager clandestin ». Ainsi, les pays développés, qui attachent une valeur importante à la protection de l'environnement, seraient prêts à verser une compensation aux pays qui prennent des mesures dont les bénéfices s'étendent au-delà de leurs frontières. Mais ils sont également tentés de faire reposer cette charge financière sur les autres pays qui attachent la même valeur à la protection de l'environnement. De même, les pays en développement – ou certains pays développés – sont tentés de « tricher » sur leurs engagements

qui impliquent des mesures coûteuses pour leur économie, ou de ne pas souscrire à ces engagements dans l'espoir que la charge de l'ajustement sera supportée par d'autres. Une fois ces engagements souscrits, se pose le problème de leur suivi et de leur contrôle. S'ils impliquent des transferts financiers pour compenser les mesures prises, alors la tentation sera forte de renier les engagements et d'annuler les mesures prises une fois les paiements effectués. Si les paiements interviennent en fin de période, le pays bénéficiaire n'a pas l'assurance d'être effectivement rémunéré pour ses mesures de conservation de l'environnement. Enfin, se pose le problème des droits de propriété associés à certains actifs environnementaux. Les associations de protection de l'environnement dans les pays développés considèrent que ces actifs font partie du patrimoine commun de l'humanité et doivent faire l'objet d'une gestion commune. Les gouvernements des pays en développement mettent en avant le principe de souveraineté pour gérer leurs ressources naturelles comme ils l'entendent et réclament des compensations financières pour les mesures de conservation de l'environnement dont les bénéfices s'étendent au-delà de leurs frontières. Mais ils ne contrôlent pas toujours directement ces actifs : si certaines espèces sont menacées par l'extension de ménages ruraux sur des terres dont les écosystèmes sont fragiles, les gouvernements peuvent ne pas être en mesure de s'opposer à cette pression des populations.

L'incapacité à internaliser les coûts et bénéfices liés à l'environnement est donc liée à la présence de multiples imperfections de marché : coûts de transaction, problème de « passager clandestin », cohérence à long terme des engagements et contrôle de leur exécution, incertitude sur les droits de propriété, etc.

Dans la littérature économique, l'internalisation des externalités a reçu deux types de réponse. La première, qui remonte à Arthur Pigou, contemporain de Keynes, recourt à la taxation pour égaliser coût marginal privé et collectif. Elle suppose une autorité publique capable d'imposer la prise en compte des coûts sociaux dans les fonctions de production des agents privés (par exemple selon le principe pollueur-payeur). Elle ne permet donc pas de régler le cas des externalités transfrontalières ou globales, pour lesquelles il n'existe pas d'instance politique légitime. Mais, dans un article de 1960², Ronald Coase conteste l'analyse de Pigou et montre que les externalités peuvent être internalisées de manière décentralisée par une négociation entre les parties concernées et sans passer par une taxe imposée par une autorité publique. Tout dépend de la façon dont sont définis *ex ante* les droits de propriété. Une fois ceux-ci déterminés, les parties peuvent conclure des transactions incluant le paiement d'une

compensation pour les dommages subis par la partie qui peut faire valoir ses droits auprès de l'autre partie dénuée de tels droits. Une instance de coordination peut faciliter la mise en œuvre de ces transactions en clarifiant les droits de propriété détenus par chacun et en diminuant les coûts associés à ces transactions. Dans cet esprit, une OME aurait pour fonction de diminuer les obstacles aux transactions dans le domaine de l'environnement. Elle viserait aussi à obtenir des engagements spécifiques sur la préservation des équilibres écologiques en retour de transferts financiers, de conversion de créances, de renforcement des capacités technologiques, de mesures commerciales préférentielles au bénéfice des pays qui souscriraient à de tels engagements.

Les fonctions économiques

La logique des « cycles » de négociations commerciales mise en œuvre dans le cadre du GATT et de l'OMC pourrait être transposée à l'environnement. Regrouper les enjeux sectoriels liés à l'environnement au sein d'un même cadre de négociation aurait pour avantage de permettre l'échange de concessions réciproques et de lier les questions environnementales à des enjeux financiers, technologiques ou commerciaux. Un pays sera davantage incité à conclure un engagement dans un domaine environnemental particulier s'il perçoit que d'autres souscrivent à des engagements complémentaires ou s'il a l'assurance d'être compensé pour les coûts induits par les mesures prises pour la conservation de l'environnement. Une OME offrirait ainsi un cadre de négociation similaire à celui de l'OMC pour les questions commerciales, avec une différence de taille cependant : en matière commerciale, les pays libéralisant leurs échanges ne reçoivent pas de transferts financiers de compensation. Les négociations commerciales n'ont pas pour but d'internaliser des externalités, mais de diminuer les obstacles aux échanges sur la base de concessions réciproques. Des mécanismes de transfert financier ont déjà été mis en place dans le cadre des conventions ou accords sur l'environnement. Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) finance les coûts incrémentaux liés à la mise en œuvre de politiques environnementales dans les pays en développement. Un mécanisme similaire a été créé dans le cadre du protocole de Montréal sur la protection de la couche d'ozone. Enfin, le protocole de Kyoto prévoit un fonds multilatéral pour apporter une assistance technique et financière aux pays en développement afin de les aider à remplir leurs obligations. Mais les sommes mobilisées sont bien inférieures aux enjeux : lors de la conférence de Rio, le coût pour les pays en développement des

mesures prévues dans le programme d'action Agenda 21 avait été estimé à 125 milliards de dollars.

Une OME fondée sur la logique économique pourrait remplir plusieurs fonctions.

Lancer des négociations visant à internaliser les externalités globales ou transfrontalières

Les obstacles à la conclusion de telles négociations ont déjà été identifiés : coûts de transaction, incertitude sur les droits de propriété, absence de garantie du respect des engagements, manque d'incitations pour prendre des mesures coûteuses, etc. La fonction centrale d'une OME serait de lever ces obstacles pour parvenir à une internalisation des externalités liées à l'environnement. Les transactions ainsi négociées permettraient l'échange d'engagements crédibles et vérifiables en matière de protection de l'environnement contre d'autres engagements similaires inclus dans un même « *package* » global ou contre des avantages spécifiques qui pourraient prendre la forme de transferts financiers et technologiques, de conversions de créances ou de mesures commerciales préférentielles. Ces accords pourraient être conclus par des gouvernements, mais pourraient également associer le secteur privé, des ONG ou des représentants de groupes communautaires, des fondations, etc. Les conversions de créances en projets environnementaux (*debt-for-nature swaps*) offrent un exemple de transaction décentralisée : des groupes d'intérêt basés dans des pays développés rachètent sur le marché secondaire une partie de la dette d'un pays en échange de mesures destinées à protéger l'environnement d'une zone particulière. Une OME fondée sur la logique de l'internalisation des externalités multiplierait de telles transactions en leur donnant un cadre institutionnel, afin d'améliorer la protection de l'environnement à l'échelle globale.

Faciliter les transferts financiers et technologiques vers les pays en développement³

Les pays développés sont disposés à payer des montants importants pour mieux protéger l'environnement à l'échelle mondiale, mais les transferts financiers qui ont pour objet la protection de l'environnement dans les pays en développement sont d'un faible montant et n'interviennent que sur une base parcellaire. Une OME (qui reprendrait en son sein le FEM, le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et les autres fonds multilatéraux dédiés à l'environnement) aurait pour objet d'accroître les transferts de ressources vers les pays en développement engagés dans des programmes de protection de l'environnement. La

logique pourrait être celle du financement du coût incrémental des projets telle qu'elle est aujourd'hui mise en œuvre par le FEM, mais également le renforcement des capacités et les transferts de technologie pour aider les pays à se conformer à leurs engagements, les conversions de créances sur le modèle des debt-for-nature swaps ou l'échange de « droits à polluer » dont le Clean Development Mechanism prévu par le protocole de Kyoto fournit un premier exemple. La centralisation de ces fonctions au sein d'une OME fermement ancrée dans le système des Nations unies serait préférable à la multiplication des fonds multilatéraux spécialisés ou au transfert des compétences à la seule Banque mondiale.

Étendre et approfondir le champ des traités existants

La signature d'un certain nombre de conventions et de protocoles relatifs à l'environnement représente à l'évidence un des grands succès enregistrés à ce jour par la communauté mondiale dans ce domaine. Mais le droit international de l'environnement manque de cohérence et souffre d'une dispersion en de trop nombreux instruments. Les institutions créées pour régir ce droit restent morcelées et, dans bien des cas, leur mandat est vague, leurs ressources sont insuffisantes et l'appui politique dont elles bénéficient est négligeable. La prolifération des exigences internationales a imposé des contraintes particulièrement lourdes aux pays en développement qui, souvent, ne disposent pas des moyens nécessaires pour participer efficacement à l'élaboration de ce droit et à l'application des politiques internationales qui en découlent. Une OME pourrait contribuer à rationaliser ce système en créant de la transparence et de la cohérence, en facilitant les échanges d'informations et le processus de négociation et en permettant l'échange de concessions réciproques sur des aspects aujourd'hui cloisonnés. L'Organisation internationale du travail et sa définition de normes internationales servant de socle fondamental au droit du travail pourrait ici servir de référence.

Créer des mécanismes de pression par les pairs et de benchmarking

La plupart des conventions relatives à l'environnement oblige les parties à rendre compte de l'évolution de leurs politiques nationales. Mais cette information n'est pas centralisée et, comme telle, demeure de peu d'utilité. Une OME qui collecterait et analyserait les informations produites par diverses sources donnerait de la visibilité aux différentes expériences nationales, permettrait d'identifier et de diffuser les meilleures pratiques et inciterait les États à respecter leurs obligations, selon le mécanisme du *name and shame*. Des procédures d'examen et de pression par les pairs pourraient également être mises en place, sur

le modèle de ce qui se pratique à l'OCDE. Bien que principalement compétente sur les questions ayant des enjeux internationaux, l'OME contribuerait également à renforcer les fondements des politiques nationales liées à l'environnement.

Créer un marché des droits à polluer.

Le protocole de Kyoto a innové en créant trois « mécanismes de flexibilité » afin de faciliter les échanges de droits d'émission de gaz à effet de serre entre pays développés et pays en développement ou en transition. Le *Clean Development Mechanism*, a fait l'objet de nombreuses études et devrait entrer prochainement dans une phase opérationnelle. Il permettra aux pays industrialisés de remplir leurs obligations de réduction des émissions de gaz à effet de serre en réalisant des investissements destinés à limiter les émissions ou à encourager les activités de séquestration de carbone dans les pays en développement et en faisant valoir ces réductions d'émissions certifiées sur un marché mondial. Début 2000, la Banque mondiale a mis en place un projet pilote, le *Prototype Carbon Fund*, pour expérimenter la mise en place de transactions sur les droits d'émission. Un régime international se met ainsi progressivement en place pour poser les fondements juridiques et institutionnels d'un marché des « droits à polluer », qui pourrait trouver d'autres points d'application que ceux prévus dans le protocole de Kyoto. Une OME pourrait jouer un rôle central dans ce dispositif.

Introduire des taxes internationales pour l'environnement

L'idée, ancienne, de créer des taxes internationales pour promouvoir le développement a connu un regain d'intérêt avec l'émergence dans les débats internationaux du concept de bien public global et de la nécessité de financer ces biens publics par des ressources additionnelles à l'aide publique au développement traditionnelle. Parmi les propositions avancées, la taxe sur le carbone est souvent considérée comme l'outil le plus judicieux parce qu'elle aurait pour effet de corriger une externalité négative pour l'environnement et permettrait de collecter des fonds importants. D'après les prévisions d'un modèle, une taxe globale à la production de 80 % sur les combustibles fossiles réduirait les émissions de dioxyde de carbone de 50 % et procurerait 600 milliards de dollars de revenus, dont un faible pourcentage (par exemple 1 %) pourrait être alloué à des fins internationales. Une OME serait particulièrement bien placée pour négocier l'introduction d'une telle taxe, en contrôler la mise en place et gérer une partie des fonds ainsi récoltés.

Lever les réticences

La création d'une OME ne figurait pas à l'ordre du jour de la conférence de Johannesburg. Seules la France et l'Allemagne ont pris des positions publiques en faveur de sa création. En juin 1997, lors d'une session spéciale de l'Assemblée générale des Nations unies, le chancelier allemand Helmut Kohl a appelé à la « création d'une organisation transversale globale pour les questions environnementales, dont le PNUE constituerait l'un des piliers majeurs ». En novembre 1998, devant le congrès de l'Union mondiale pour la nature, le président Jacques Chirac a souligné l'urgence d'établir, à l'échelle mondiale, « un centre impartial et incontestable d'évaluation de notre environnement », en appelant le PNUE à « fédérer les secrétariats, actuellement dispersés, des grandes conventions, pour créer progressivement une Autorité mondiale, s'appuyant sur une convention générale qui doterait le monde d'une doctrine homogène ». Cette proposition de création d'une OME a été renouvelée par le chef de l'Etat lors des conférences de Monterrey et de Johannesburg.

Faute de discussions internationales, il est impossible d'analyser les positions des différents Etats à l'égard de cette proposition. On peut néanmoins anticiper l'opposition de grands pays industrialisés qui, à l'instar des Etats-Unis, ne souhaitent pas avoir les mains liées dans un domaine qu'ils considèrent comme relevant d'une compétence nationale exclusive. De nombreux pays en développement appréhendent les questions d'environnement comme un nouveau moyen pour les pays du Nord de contrôler leur développement et de leur imposer une nouvelle conditionnalité. Ils pourraient donc se montrer hostiles à l'égard d'un renforcement de l'architecture institutionnelle dans ce domaine. Enfin, la fusion des accords multilatéraux sur l'environnement et de leurs secrétariats en un cadre unique suscite l'inquiétude des institutions concernées, qui n'en perçoivent pas toujours les avantages mais ressentent des craintes immédiates quant à leur budget, leur organisation, voire leur siège géographique.

Sans lever toutes les objections, une approche par les transactions pourrait davantage recueillir le soutien de grandes catégories d'acteurs en faveur de la création d'une OME. En premier lieu, elle est conforme à la logique qui a présidé à la mise en place du cadre institutionnel international au lendemain de la Seconde Guerre mondiale : chaque organisation internationale spécialisée est chargée de réguler ou de corriger une imperfection de marché⁴. La raison d'être économique d'une agence multilatérale doit être justifiée. Quelle défaillance de marché cette agence essaie-t-elle de pallier ? En quoi le bien public mondial qu'elle se propose de four-

nir ne peut-il être produit en quantité suffisante par le libre jeu du marché ou par l'addition de politiques bilatérales ? De la réponse à ces questions dépendent à la fois la légitimité de l'agence et la nature de la mission qui lui est confiée. Dans le domaine de l'environnement, ce principe de spécialisation amène à placer au cœur des missions d'une OME l'internalisation des externalités environnementales transfrontalières ou globales. Par là même, une nouvelle organisation en charge de l'environnement n'empièterait pas sur le rôle des institutions existantes et se verrait assigner une mission conforme au principe constitutif de l'architecture institutionnelle mondiale. Une telle institution aurait vocation à mettre en œuvre l'action collective en levant les obstacles à la réalisation de solutions avantageuses pour tous.

L'approche par les transactions a également l'avantage de mettre au premier plan les intérêts des parties en présence, alors que l'approche par le droit insiste surtout sur leurs obligations. Parfois, les Etats dont les positions ne coïncident pas avec celles de leurs populations n'expriment pas toujours ouvertement ces intérêts afin de garder des cartes dans la négociation. La perspective de créer une autorité chargée de l'environnement pourrait inciter les Etats à révéler leurs préférences, facilitant ainsi le processus de négociation. Celui-ci pourrait également s'appuyer sur l'expertise des organisations de la société civile et de la communauté scientifique, souvent plus sensibles que les Etats aux questions d'environnement. Ces forces pourraient être mises au service de la création d'une OME en suscitant des campagnes d'opinion et une mobilisation internationale. La mise en évidence du « trou de la couche d'ozone » a aussi démontré qu'un constat scientifique clair et indiscutable pouvait être le catalyseur d'une mobilisation internationale, pour peu qu'elle établisse le lien entre une perturbation environnementale et une cause précise sur laquelle les pays peuvent agir.

Enfin, une OME placerait les questions de développement au cœur de son mandat. Les décisions seraient prises à parité par le Nord et le Sud. Rattachée à la famille des Nations unies, elle serait plus proche des intérêts des pays en développement. Ceux-ci pourraient en attendre un accroissement des transferts de ressources et de savoir-faire ainsi qu'une expertise pour mettre en œuvre des politiques environnementales. La concentration au sein d'un même cycle de négociation d'enjeux aujourd'hui dispersés leur permettrait de définir des positions communes et de mieux participer à la définition des règles du jeu. Cet engagement en faveur du développement durable pourrait être reflété dans l'intitulé même de l'organisation, qui serait désignée comme l'Organisation mondiale de l'environnement et du développement.

Quel modèle pour une organisation mondiale de l'environnement ?*

Frank Biermann

The Global Governance Project, Vrije Universiteit Amsterdam, Pays-Bas

Quels sont les principaux arguments avancés en faveur de la création d'une organisation mondiale de l'environnement (OME) ? D'une manière générale, ceux qui défendent l'idée d'une telle institution mettent en avant trois défauts majeurs de l'état actuel de la gouvernance environnementale internationale : le manque de coordination entre les institutions, un trop faible développement des capacités dans les pays en développement (PED) et un manque d'efficacité des normes environnementales internationales.

Pour une coordination des initiatives

Depuis la création du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) en 1972, les régimes internationaux ne cessent de se multiplier, ce qui fragmente le système de gouvernance environnementale. Les normes mises en œuvre dans chacun des domaines environnementaux sont créées par différentes entités juridiques – les conférences des parties attachées aux différents traités – sans véritable souci de coordination.

La confusion institutionnelle qui règne entre les divers secrétariats rend la situation complexe, au contraire d'une institution spécialisée comme l'Organisation internationale du travail (OIT) qui centralise la gestion des différentes conventions sur les normes sociales.

* Cet article est adapté de « The Case for a World Environment Organisation », publié dans la revue *Environment*, vol. 42, n° 9, novembre 2000.

Pour ajouter à la confusion, compte tenu du faible poids du PNUE, la plupart des organisations ayant un rapport avec la protection de l'environnement, comme l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ou l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco), ont fini par développer elles-mêmes des programmes environnementaux, là non plus sans véritable concertation. Ce constat est bien connu. Toutefois, jusqu'à présent, les tentatives de coordonner un régime international de gouvernance environnementale devenu inefficace car trop éparpillé ont toutes échoué.

Dès lors, tout comme les Etats ont renforcé leur politique environnementale en créant des ministères chargés de ce domaine, les politiques environnementales internationales seraient renforcées par la création d'une OME indépendante, qui permettrait de dépasser les conflits d'intérêt entre différents programmes et limiterait les concurrences inutiles.

Améliorer les transferts de financements et de technologies

En second lieu, l'instauration d'une OME renforcerait le développement des capacités des PED dans le domaine environnemental, ce qui est devenu une des fonctions essentielles du régime environnemental international. Dans les traités internationaux sur la couche d'ozone, le changement climatique ou la protection de la biodiversité, les pays industrialisés assument le financement du coût supporté par les PED pour appliquer les nouvelles règles. Ce mode de coopération est différent du système plus traditionnel d'assistance volontaire. De même, la demande de transferts de financements et de technologies va certainement augmenter à mesure que les régimes sur le climat et la biodiversité seront mis en œuvre dans les PED. Par exemple, le système d'échange de permis d'émission prévu dans le cadre du protocole de Kyoto nécessitera un soutien institutionnel important.

Or, actuellement, le système encadrant les transferts de financements vers les PED, principalement géré par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et la Banque mondiale, manque singulièrement de transparence et d'efficacité et se caractérise par une inégale participation des parties impliquées. Dès lors, pourquoi ne pas confier l'organisation du développement des capacités et des transferts de financements et de technologies à une institution indépendante, une OME, spécialisée dans les relations entre monde industrialisé et en développement pour la gestion des politiques environnementales internationales. Ces nouvelles prérogatives ne nécessitent pas de créer de nouvelles bureaucraties. Au contraire, une OME pourrait profiter de l'expertise accumulée par la Banque mondiale et le PNUD.

Mettre en œuvre une juridiction environnementale

Enfin, une telle organisation serait la mieux à même de promouvoir de nouveaux traités à l'exemple de l'OIT, qui a développé un arsenal de conventions s'apparentant à un code juridique international du travail.

Une organisation mondiale de l'environnement permettrait aussi d'améliorer la mise en œuvre de l'ensemble des normes environnementales, en établissant par exemple un mode commun d'évaluation des politiques menées dans les pays, en coordonnant l'expertise d'évaluation requise par les différents traités et développée par des organisations spécialisées comme l'Organisation météorologique internationale ou l'Organisation maritime internationale.

Trois modèles possibles

Si beaucoup d'arguments ont été échangés entre partisans et opposants d'une OME, le modèle institutionnel que pourrait suivre une telle organisation a été peu discuté. Nous analysons ici trois modèles institutionnels aux conséquences et probabilités de réalisation différentes.

Le modèle coopératif

Le modèle coopératif consisterait à maintenir en l'état le régime international décentralisé et à conférer au PNUE un rôle plus important en le transformant en une véritable organisation internationale avec un pouvoir de contrainte accru, un budget propre, une personnalité juridique et des moyens financiers et en personnels augmentés. Dans ce modèle, l'OME fonctionnerait comme une agence de coopération – et non pas de coordination – au même titre que d'autres institutions internationales, qui pourraient alors laisser le PNUE gérer leurs programmes environnementaux.

L'évolution du PNUE en une OME pourrait se faire sur le modèle de l'Organisation mondiale de la santé ou de l'OIT, à savoir une organisation internationale indépendante, avec ses propres membres, ou bien de la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (Cnuced), une agence internationale créée par l'Assemblée générale des Nations unies.

Dans la première option (une organisation internationale indépendante), résultant d'un long processus de spécialisation fonctionnelle au sein du système des Nations unies, les diffé-

rentes organisations (FAO, Unesco, OMS, etc.) coopèrent très étroitement avec le Conseil économique et social. Le PNUE qui ne dispose que de très peu de ressources n'a évidemment pas le même poids que ces organisations indépendantes.

Suivant le second modèle (une agence spécialisée des Nations unies), la création de l'organisation ne nécessiterait pas l'approbation de tous les pays et elle disposerait de plus d'autonomie pour définir son propre mode de fonctionnement. Elle pourrait par exemple mettre en œuvre un processus de décision, complètement indépendant de celui des Nations unies. Elle pourrait avoir son propre budget, grâce aux contributions de ses Etats membres, et mettre en œuvre des mécanismes financiers innovants, comme les revenus tirés du commerce des permis d'émission ou les taxes prélevées sur le trafic aérien et maritime. De plus, une agence spécialisée des Nations unies pourrait adopter – par un vote à la majorité qualifiée – des modes de régulation liant tous ses membres.

Toutefois, ce type d'organisation mondiale de l'environnement ne conduirait pas obligatoirement à l'abandon du PNUE, surtout si tous les membres des Nations unies n'y adhèrent pas. Ainsi, pendant une période de transition et peut-être même au-delà, il est fort probable que la création d'une agence environnementale spécialisée conduise à des défauts de coordination, problème qu'elle était censée régler initialement...

Si cette OME ne permet pas d'éviter l'éparpillement des traités environnementaux, il est toutefois possible qu'elle incite à redistribuer les prérogatives entre les agences des Nations unies et que les autres agences comme la FAO, l'Unesco ou l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (Onudi) perdent une partie de leurs prérogatives.

Le modèle centralisé

Une deuxième option consisterait à centraliser les différents régimes environnementaux en une seule institution. Là encore, le PNUE formerait la base de cette nouvelle organisation, qui serait alors renforcée pour coordonner l'ensemble des régimes.

Dans une large mesure, une telle OME suivrait le modèle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Un accord global constitutif définirait des principes généraux – peut-être calqués sur la déclaration de Rio de 1992 –, de même que des règles de coopération régissant le fonctionnement de l'organisation. Ces principes généraux devraient dépasser les simples préoccupations environnementales (par exemple le principe de précaution) pour affirmer, avant tout, des objectifs de développement.

Ainsi, des principes comme le droit au développement ou le droit souverain des États sur leurs ressources naturelles devraient être intégrés à l'accord constitutif. Suivant les usages de l'OMC, les régimes couverts par cette OME pourraient être divisés en accords multilatéraux (appliqués à tous les membres) et accords plurilatéraux (négociés entre membres volontaires).

Les accords multilatéraux constitueraient alors le cadre juridique global de cette organisation et les conférences des parties existantes seraient transformées en sous-comités placés sous l'égide de la conférence ministérielle de l'OME. Cette centralisation institutionnelle permettrait à l'organisation mondiale de l'environnement de mettre en place un système commun de suivi des différents accords multilatéraux d'environnement (AME), un organe commun de règlement des différends, etc. Une telle organisation permettrait des gains notables d'efficacité. Par exemple, les secrétariats parfois minuscules de certains AME seraient centralisés. De même, les négociations pourraient être regroupées géographiquement. Une aubaine pour les PED qui n'ont pas toujours les moyens d'envoyer des diplomates suffisamment qualifiés à chacune des conférences environnementales. Un gain également pour les organisations non gouvernementales qui pourraient ainsi participer aux négociations à moindre coût.

Reste qu'une OME centralisée et puissante ne serait acceptable pour les pays industrialisés et en développement que si les procédures de prise de décision leur garantissaient un contrôle suffisant de l'issue des négociations et des évolutions futures de l'organisation.

Le modèle hiérarchisé

Une troisième option théorique serait d'envisager la création d'une autorité mondiale avec des pouvoirs de sanction à l'encontre des pays qui ne respecteraient pas certaines normes environnementales. Le modèle serait celui du Conseil de sécurité des Nations unies. D'ailleurs, en 1992, les membres de ce Conseil de sécurité – représentés pour la première fois par des chefs d'État et de gouvernement – déclaraient que « les sources d'instabilité non militaires dans les domaines économique, social, humanitaire et environnemental sont devenues des menaces à la paix et à la sécurité ».¹

L'usage des termes « menaces à la paix et à la sécurité » semble indiquer que les membres du Conseil de sécurité sont prêts à accepter l'idée que des pays qui ne se soumettraient pas à certaines régulations environnementales essentielles tomberaient sous le coup de l'article 39 de la charte des Nations unies, s'exposant ainsi à des mesures de rétorsion.

Dans le même ordre d'idée, en 1989 à La Haye, vingt-quatre Etats ont appelé à créer une autorité pour la protection de la couche d'ozone, dotée de pouvoirs de sanction envers les pays qui ne respecteraient pas l'accord passé entre la majorité des Etats membres. Certains grands Etats étaient prêts à soutenir cette déclaration (comme le Brésil, le Canada, l'Inde, le Japon ou la République fédérale d'Allemagne), mais parmi les membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies, seule la France a défendu cette option. Aujourd'hui, il est peu probable que les principaux PED, comme la Chine, ou des pays industrialisés, comme les Etats-Unis, acceptent une perte de souveraineté dans le domaine de la gouvernance environnementale.

Des propositions similaires, comme la création d'un conseil de protection de l'environnement² ou une cour internationale de l'environnement dotée d'une juridiction contraignante, ne devraient pas bénéficier d'un grand soutien de la part des Etats dans la prochaine décennie. De tels projets nécessiteraient d'amender la charte des Nations unies, qui requiert une majorité des deux tiers des membres de l'ONU, dont la Chine, la France, la Russie, le Royaume-Uni et les Etats-Unis. Un cas de figure difficile à envisager.

De nombreuses initiatives en matière de politique environnementale globale indiquent que, dans un futur proche, toute forme d'institution hiérarchique rencontrerait des résistances considérables de la part à la fois des pays développés et des pays en développement. Dans la pratique, les mécanismes de sanction administrés par une OME ne pourraient être mis en œuvre qu'à l'encontre de petits pays en développement, ceux-là même qui craignent déjà d'être menacés par de nouvelles formes de colonialisme environnemental. Une OME trop sévère serait contre-productive. La plupart des Etats se tiendraient en dehors de cette organisation ou chercheraient à négocier des normes environnementales plus faibles que celles qui existent dans les AME actuels. L'objectif de protection de l'environnement ne serait alors pas servi de la meilleure façon.

Quelle perspective réaliste ?

Au-delà du modèle institutionnel, d'autres points, tout aussi cruciaux, doivent être analysés. En particulier, quelle est la frontière entre les politiques environnementales et les politiques de développement ? La protection de l'environnement ne peut pas être traitée de manière isolée. Par exemple, la négociation d'accords sur la protection des forêts tropicales implique d'aborder

des questions de développement économique. Si une OME ne doit pas essayer de s'occuper de développement économique en soi (mais plutôt laisser cette question au PNUD, à la Banque mondiale ou à d'autres institutions dont c'est le rôle), la nouvelle organisation devra toutefois veiller à rendre compatibles politiques environnementales et économiques. Des chercheurs souhaiteraient une intégration des différentes politiques de développement, notamment en fusionnant le PNUD et le PNUE.

Dans le passé, les pays industrialisés se sont fermement opposés à la création d'une organisation internationale consacrée aux politiques de développement. Il apparaît donc peu probable qu'ils acceptent aujourd'hui de voir le PNUD et le PNUE devenir une organisation mondiale pour le développement durable. De même, les pays en développement craignent qu'en raison de la fusion de ces deux organismes des fonds jusque-là dédiés au développement économique soient alloués aux politiques environnementales. En somme, que l'environnement prenne le pas sur l'économique.

À l'heure actuelle, seuls la France, l'Allemagne et quelques autres pays de l'Union européenne, de même que le Brésil, Singapour et l'Afrique du Sud soutiennent l'idée d'une organisation mondiale de l'environnement. Les PED sont restés muets sur le sujet ou ont exprimé leur crainte de voir tout renforcement de la gouvernance environnementale internationale venir compromettre leur droit au développement. Pourtant, une OME pourrait intéresser les PED en mettant en œuvre un soutien financier et une assistance technique mieux adaptés. De plus, un système de négociation plus efficace permettrait aux petits pays en développement de faire entendre leur voix sur la scène internationale et de mieux coordonner les positions des PED pour leur donner plus de poids. Enfin, les procédures de prise de décision, fondées sur une parité entre pays industrialisés et pays en développement, pourraient garantir que l'OME n'évolue pas vers un mode de fonctionnement « écocolonialiste » comme nombre de PED le craignent.

Les trois modèles d'organisation présentés comportent des avantages et des inconvénients. Chacun est approprié à une étape particulière de l'évolution des relations internationales. Dans un premier temps, on peut retenir comme hypothèse réaliste l'instauration d'un système uniquement coopératif, en gardant comme objectif une plus grande intégration internationale. Dans tous les cas, la typologie des trois modèles mérite d'être débattue et détaillée pour en connaître les avantages et inconvénients à différentes étapes de réalisation.

Compte tenu de l'état actuel de la gouvernance environnementale globale, la création d'une OME, même du type le plus modeste (modèle coopératif), semble très peu réaliste pour certains. Mais il y a vingt ans, la création d'une cour pénale internationale ou d'une organisation mondiale du commerce pouvait apparaître tout aussi irréaliste.

Quelle gouvernance pour le développement durable ?

Konrad von Moltke

Institut du développement durable et des relations internationales

Aujourd'hui, c'est avant tout la gouvernance économique internationale qui régit le développement durable. Il n'est donc pas possible d'appuyer les institutions du développement durable sur les régimes internationaux environnementaux existants. Il convient plutôt de bâtir un nouveau cadre à partir des régimes de gouvernance économique existants et de chercher les moyens de les adapter aux objectifs du développement durable.

Le concept de développement durable a acquis une légitimité universelle en tant qu'objectif commun de politique économique internationale. Il est la seule alternative au Consensus de Washington, qui n'offrait qu'une vision purement technique et « économiste » aux politiques de développement.

L'objectif du développement durable a été réaffirmé à plusieurs reprises, notamment lors de la conférence ministérielle de l'OMC à Doha et de la Conférence internationale sur le financement du développement à Monterrey. Le Sommet mondial du développement durable (SMDD) de Johannesburg est la tentative la plus récente d'établir une approche plus cohérente.

La Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED), organisée à Rio en 1992, a permis de faire du développement durable une référence universellement acceptée. Cette conférence qui s'est tenue peu de temps après la fin de la guerre froide et en pleines négociations commerciales de l'Uruguay Round n'avait pas trop les moyens d'aborder en profon-

deur les sujets de gouvernance internationale. Elle s'est limitée à confirmer la création du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et à établir un nouvel organe des Nations unies, la Commission sur le développement durable (CDD). La création de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCCC) a aussi été ouverte à la signature lors de la CNUED, avec un secrétariat indépendant du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). A bien des égards, les décisions d'ordre organisationnel prises à la CNUED ont conduit à limiter le rôle du PNUE dans la mise en œuvre d'une gouvernance pour le développement durable.

Les conclusions de l'Uruguay Round ont entériné la transformation de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) en une Organisation mondiale du commerce (OMC). Cela n'a certes pas conduit à des innovations institutionnelles majeures mais a permis de donner un nouveau souffle aux questions de gouvernance économique internationale.

Dix ans après la CNUED, le développement durable reste davantage une aspiration qu'une réalité. A bien des égards, les modèles théoriques pour guider la décision publique dans le sens de solutions durables font encore défaut. Il reste donc illusoire de définir à ce stade les contours précis de ce que devraient être les nouvelles institutions appropriées pour le développement durable. On peut toutefois en identifier le point de départ : les institutions existantes de la gouvernance économique internationale.

La gouvernance économique internationale

Il est frappant de constater le faible nombre d'institutions créées pour réguler l'économie internationale. L'objectif initial de ces institutions était de permettre le développement des marchés et d'assurer un minimum de règles de discipline lorsque le besoin s'en faisait sentir. Alors que la taille du marché mondial ne cesse de croître de manière considérable (atteignant près de 40 000 milliards de dollars de transactions marchandes par an), ce système d'encadrement ne semble pas être remis en cause à l'échelle inter-gouvernementale. On est encore loin d'un consensus sur le besoin d'institutions de régulation internationale capables de donner une cohérence à cette évolution.

Les marchés représentent les institutions les plus importantes dans l'économie mondialisée. Il en existe beaucoup compte tenu de la vaste gamme de biens et de services échangés. Ces marchés sont régulés par des contrats de droit privé et sont assujettis à des

règles nationales lorsque les Etats sont en mesure de les imposer. Mais, en pratique, peu de pays sont capables d'imposer leurs priorités aux marchés.

Le système de régulation internationale qui appuie ces marchés est relativement modeste. Les règles intergouvernementales les plus importantes sont élaborées par le Fonds monétaire international (FMI) et l'OMC. Les autres organisations internationales jouent un rôle subsidiaire. Par conséquent, la gouvernance internationale du développement durable doit s'appuyer sur le FMI et l'OMC.

Etablir un moyen d'échange sûr est une condition préalable à toute relation de marché et l'instabilité monétaire représente une réelle menace pour les efforts menés en vue d'atteindre un développement plus durable. Dans le meilleur des cas, les prix constituent des signaux ambigus pour le développement durable. Mais pour certains produits, les prix, qu'ils soient élevés ou faibles, provoquent des incitations négatives. Par exemple, de nombreux producteurs agricoles devant faire face à une baisse des prix vont chercher à produire davantage pour compenser cette baisse tout en réduisant leurs coûts de production, ce qui peut avoir des effets directs sur le développement durable. Face à une hausse des prix, ils produiront plus pour augmenter leur part de la rente, souvent aux dépens de l'efficacité et donc du développement durable.

Les mesures nécessaires pour assurer un développement durable sont donc différentes selon chaque situation, mais, dans tous les cas, une fluctuation importante s'avère néfaste. La priorité devrait donc être donnée à la stabilité des prix et des monnaies sur le marché international. Le FMI joue un rôle prépondérant pour réaliser un tel objectif.

Le rôle du FMI dans la promotion du développement durable, et en particulier l'impact des programmes d'ajustement structurel, a été l'objet de nombreux débats ces dix dernières années. La stabilité économique est une condition nécessaire pour le développement durable, mais pas suffisante. De plus, les mesures adoptées pour maintenir la stabilité du système monétaire international sont le résultat de choix qui ne sont pas tous également bénéfiques, ou néfastes, en termes de développement durable. En ce sens, la crise asiatique offre des leçons. En effet, la Chine et la Malaisie, qui sont dotées des systèmes monétaires les moins ouverts, ont mieux résisté à cette crise que les pays plus ouverts.

Le rôle de l'OMC est plus complexe. En effet, bien que le développement durable soit le seul critère substantiel énoncé par l'OMC lors de l'accord fondateur de cette organisation à Marrakech, le travail de cette organisation ne reflète pas cette position. Jusque récemment, il n'existait aucune structure à même de

promouvoir la dimension du développement durable au sein des politiques commerciales. La déclaration ministérielle de Doha a fait un premier pas dans ce sens en chargeant le Comité sur le commerce et l'environnement (CTE) et le Comité sur le commerce et le développement (CTD) de s'assurer de la prise en compte du développement durable dans les négociations.

Toutefois, la démarche reste peu efficace. Jusqu'à présent, le CTE et le CTD n'ont pas eu d'impact sur l'agenda élargi de l'OMC. Il n'existe pas de procédure établie pour assurer une coopération entre ces deux instances. De plus, une approche critique est peu probable, puisque ces comités sont composés des membres qui auront négocié tout ce qui fait l'objet d'un réexamen et que le CTE et le CTD restent des organes secondaires de l'OMC.

Lorsque l'on s'intéresse au rôle de l'OMC dans la gouvernance du développement durable, il est important de distinguer son objectif principal – le commerce des biens et des services – de ses programmes liant le commerce aux questions de droits de propriété intellectuelle, d'environnement, de travail, de droits de l'homme, d'investissement ou encore de concurrence.

Jusqu'à présent, l'OMC a été très sélective sur le choix des questions liées au commerce, notamment concernant les droits de propriété intellectuelle, à un moindre degré, l'investissement et la concurrence et, à un degré encore moindre, l'environnement. Certaines ont même été rejetées. Cela reflète la dynamique de négociation au sein de l'organisation plutôt que la recherche d'un système cohérent de gouvernance. Les liens entre commerce et propriété intellectuelle sont comparables à ceux entre commerce et normes du travail. Les liens entre commerce et environnement sont fondés sur la recherche de solutions internationales. En effet, ces deux domaines ont une dimension internationale, qui dépasse la somme des politiques nationales. Le lien avec l'investissement et la concurrence semble plus logique mais, en pratique, la régulation de l'investissement et de la concurrence nécessite de créer de nouvelles institutions : les dispositifs actuels semblent en effet inappropriés pour traiter ces nouvelles tâches.

Le lien du développement durable avec l'agenda économique

Développement durable et agenda économique sont liés par la nécessité de traiter des mesures commerciales domestiques et celle de résoudre des problématiques internationales par des solutions internationales. Le principe de base est la subsidiarité

afin de proposer des réponses au niveau le plus proche des populations tout en intégrant la dimension internationale.

Dire que les règles multilatérales de l'OMC transcendent aujourd'hui les contrôles frontaliers est un truisme. Elles ont des impacts significatifs sur les mesures publiques et privées au sein même des pays. La plupart des accords récents de l'OMC – sur les droits de propriété intellectuelle, les normes techniques, les mesures sanitaires et phytosanitaires, le commerce des services, sur l'agriculture – renvoient à une série de mesures à appliquer dans chaque pays. Ces mesures sont, presque sans exception, d'importance pour le développement durable.

La structure de gouvernance de l'OMC est rudimentaire : un processus constant de négociation, un système de règles multilatérales qui doivent être appliquées unilatéralement par chaque État membre et un processus de règlement des différends chargé d'assurer le respect de ces règles. Ainsi, l'OMC ne met pas elle-même en œuvre ses propres règles et ne dispose pas de moyens institutionnels suffisants pour les encadrer. Si cette structure de gouvernance s'est montrée très efficace pour remplir les objectifs qui lui étaient assignés, cela tient au fait que ses attributions sont assez modestes. Reste à savoir si ce mode de fonctionnement sera efficace pour les nouvelles tâches auxquelles elle se trouve confrontée.

A chaque fois que de nouvelles missions se sont présentées, l'OMC s'est tournée vers d'autres organisations pour en assurer la supervision : l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), l'Organisation internationale de normalisation (ISO) ou la Commission du *Codex Alimentarius*. Alors que celles-ci jouent un rôle croissant dans le système commercial mondial, leur efficacité reste discutable. Leur travail n'est pas autant évalué que celui de l'OMC – ou que les accords multilatéraux sur l'environnement – et chacune d'entre elles, pour des raisons différentes, présente de sérieuses limites. Le système de règlement des différends mis à leur disposition par l'OMC n'a pas permis de les résoudre.

Par ailleurs, l'OMC se révèle incapable de mettre en place un programme de mesures positives incitatives. L'OMC est essentiellement fondée sur l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, qui est devenu une négociation permanente et institutionnalisée. Cette approche conduit à ne prendre en compte que très rarement des critères objectifs pouvant aboutir à des mesures positives. C'est la négociation elle-même qui justifie le résultat, plutôt que n'importe quel système de valeur extérieur.

Les objectifs du développement durable révèlent donc de manière criante les forces et faiblesses institutionnelles de l'OMC.

A problèmes globaux, solutions globales

L'agenda du développement durable – principalement les questions environnementales – comporte en grande partie une dimension internationale. Ajouté à la nécessité d'intégrer cet agenda aux politiques économiques, ceci pose de réels défis en termes de gouvernance. La communauté internationale manque d'institutions efficaces pour coordonner des politiques interdépendantes ou pour traiter, le cas échéant, les conflits entre politiques. Cette lacune a mené à une impasse qui n'a toujours pas été dépassée.

Le problème de coordination administrative existe à tous les niveaux de régulation. Il est généralement résolu par la mise en place d'une structure hiérarchique, capable de prendre des décisions en période de conflit. Il n'existe pas de telle structure hiérarchique à l'échelle internationale – excepté au sein de l'Union européenne – et les décisions prises sur une base autoritaire sont perçues comme manquant de légitimité.

Un des principaux défis est donc de développer des institutions qui assurent la légitimité et la transparence et assument la responsabilité des décisions internationales. Cette question, bien que soulevée fréquemment dans l'agenda du développement durable, a des implications bien plus larges. Ainsi, les décisions qui ont dû être prises ces derniers mois en faveur de la paix ou de la guerre sont à elles seules un appel éloquent à la création d'institutions internationales qui peuvent prendre des décisions difficiles, tout en gardant une légitimité, sans l'usage de la force militaire.

Les leçons tirées de la gouvernance locale montrent clairement qu'une seule institution ne peut rétablir l'équilibre entre des objectifs politiques conflictuels – environnement et développement, développement et orthodoxie économique, droits de l'homme et sécurité, souveraineté et respect du droit international, pour n'en citer que quelques-uns. Il faut mettre en place un système équilibré entre les différentes institutions. L'expérience de l'Union européenne, qui est allée plus loin que n'importe quel autre régime international vers la création de structures de gouvernance supranationales légitimes, confirme cette approche. De ce point de vue, la tentative de gouverner l'économie mondiale avec une poignée d'institutions majeures ne peut qu'échouer et les chances d'atteindre un développement durable sont faibles.

La subsidiarité dans la gouvernance internationale

La structure actuelle de régulation économique mondiale n'est pas en mesure de prendre des décisions complexes, en trouvant un équilibre entre des priorités politiques conflictuelles. Il semble peu probable qu'un cadre institutionnel adapté se mette en place et soit capable de prendre de telles décisions. Il n'est d'ailleurs pas certain qu'un tel cadre soit souhaitable dans un premier temps.

Une des caractéristiques du développement durable est de respecter la richesse et la diversité des conditions environnementales locales, des traditions politiques et des réponses sociales. Pour être efficace et légitime, la gouvernance globale doit respecter ces principes de base en prenant des décisions au niveau le plus bas de gouvernance. Un système mondial de gouvernance qui n'offre que des échelles d'action nationale ou mondiale ne pourra vraisemblablement pas faire face aux besoins du développement durable et sa légitimité risque d'être remise en question.

Il est donc très important de prévoir des institutions de gouvernance internationale davantage ancrées à l'échelon régional. Certaines décisions, essentielles du point de vue du développement durable, ne peuvent être prises à l'échelle mondiale. C'est ce que nous ont appris les trois grandes conférences qui ont eu lieu en 2002 : la Conférence internationale sur le financement du développement, la conférence ministérielle de l'OMC à Doha et le Sommet mondial du développement durable, à Johannesburg. Il semble donc essentiel que l'effort de gouvernance mondiale pour un développement durable passe par le développement d'institutions régionales.

L'importance de l'investissement

L'investissement est à la base de la gouvernance internationale pour le développement durable. Les choix d'investissements déterminent la structure de l'économie future. L'argent investi dans des projets non durables entraîne très souvent d'importantes dépenses de réparation des dommages qui doivent être prises en charge par le secteur public ou le secteur privé. Par ailleurs, ces investissements non durables génèrent des conflits sur le contrôle de ces projets, sur les mesures nécessaires pour réduire les impacts négatifs et sur la répartition des coûts associés à la protection des biens publics. Enfin, ils conduisent à une affectation très peu productive des deniers publics, ceux-ci

servant à corriger les erreurs du passé plutôt qu'à s'assurer de la durabilité des futurs investissements.

La réciproque est vraie. Lorsque des capitaux privés sont investis dans des activités durables, ils peuvent contribuer à fournir des biens publics. Les ressources publiques sont alors économisées et les responsables politiques peuvent concentrer leur énergie pour s'assurer que les bénéfices de ces investissements sont équitablement répartis. La clé du développement durable est donc de réorienter les investissements des projets non durables sur des projets qui le sont davantage.

A mesure que les investissements se mondialisent, une régulation internationale devient inévitable. Un cadre réglementaire garantissant que les flux d'investissement sont orientés vers des activités durables doit être au cœur de tout système international de gouvernance pour le développement durable.

Notes

Fondements théoriques et fonctions économique d'une OME.

Etienne Rolland-Piègue

1. Cette partie s'inspire de la lecture de l'article de John Whalley et Ben Zissimos, 2000. A World Environmental Organization ? University of Warwick CSGR Working Paper, novembre.
2. Ronald H. Coase, 1960. The Problem of Social Cost. Journal of Law and Economics, Vol. 3. Cet article est l'une des deux publications qui valurent à R. Coase son prix Nobel en 1991.
3. Ce point et le suivant sont développés par Udo E. Simonis, 2002. Advancing the debate on a world environmental organization. The Environmentalist, 22, pp. 29-42.
4. Ce point est souligné dans la contribution de Jean Tirole au rapport Gouvernance mondiale du Conseil d'analyse économique, mai 2002.

Quel modèle pour une organisation mondiale de l'environnement ?

Frank Biermann

1. Déclaration du président du conseil de sécurité faite au nom des membres, 31 janvier 1992. UN Doc. A/47/253, reproduite dans Yearbook of the United Nations, 45, p. 33.
 2. A la fin des années 1980, la Nouvelle-Zélande a proposé la création d'un conseil de protection de l'environnement dont les décisions seraient contraignantes (General Debate Statement at the 44th Session of the United Nations General Assembly, 2 October 1989, Statement of the Right Honorable Geoffrey Palmer, Prime Minister of New Zealand).
- Lire Palmer G., 1992. New ways to make international environmental law. American Journal of International Law 86, pp. 259-283.

Bibliographie

Quel modèle pour une organisation mondiale de l'environnement ?

Frank Biermann

Agarwal Anil, Sunita Narain, 1991. *Global warning in an unequal world: a case of environmental colonialism*. New Dehli, Centre for Science and Environment.

Biermann Franck, Udo E. Simonis, 1998. *A World Organisation for Environment and development: Functions, Opportunities, Issues*. Policy Paper n° 9. Bonn, Development and Peace Foundation.

Biermann Franck, 1997. *Financing Environmental Policies in the South: Experiences from the Multilateral Ozone Fund*. *International Environmental Affairs* 9, no. 3, 179-218.

German Advisory Council on Global Change, 1998. *The Accounting of Biological Sinks and Sources Under the Kyoto Protocol: A Step Forwards or backwards Global Environmental protection?* Bremerhufen, Germany.

Grindle Merilee S. ed., 1997. *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.

Benedick Richard E., 1998. *Ozone Diplomacy: New Directions in safeguarding the Planet*. 2e ed., Cambridge, Mass., Harvard University Press.

Sands Philippe J., 1989. *The Environment, Community and International Law*, *Harvard International Law Journal* 30, no. 2 (1989): 393-420.

Frank Biermann and Steffen Bauer, editors, forthcoming. *A World Environment Organization? Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?* Ashgate Publishers.

