

Gouvernance internationale de l'environnement : les prochaines étapes

Benoît Martimort-Asso

Laurence Tubiana

Iddri

Les Synthèses
de l'Iddri

01-2005

Faire le point sur des questions en débat dans l'agenda international.

Synthétiser les idées des débats scientifiques et en tirer les conclusions pratiques et politiques.

Dresser un état des controverses.

Fournir un argumentaire condensé et précis aux acteurs.

Identifier les questions à approfondir.

C Comment conduire l'action collective mondiale en matière d'environnement ? La question de la gouvernance internationale de l'environnement se pose aujourd'hui avec une nouvelle acuité. Si de nombreux accords multilatéraux sur l'environnement (AME) ont été signés et ratifiés au cours des trente dernières années, leur mise en œuvre pose de sérieux problèmes tant à l'échelle nationale, régionale qu'internationale. Et l'environnement continue de se dégrader.

Les progrès dans ce domaine se heurtent à des difficultés de plusieurs ordres. Tout d'abord, les mesures n'entraînant pas de changement profond et ayant peu d'impacts sur la sphère économique ont déjà été prises. Aller plus loin suppose des arbitrages difficiles à l'échelle nationale et encore plus problématiques à l'échelle internationale. De plus, les divergences de vues sur les modalités d'action sont profondes. La vision d'un ordre mondial fondé sur le droit et la coopération des nations n'est pas partagée par tous les acteurs de la négociation internationale. Elle est ouvertement rejetée par l'administration américaine actuelle et critiquée par les pays en développement. C'est l'Europe, ponctuellement appuyée par le Japon et certains pays émergents, qui défend ce type de gouvernance mondiale.

Au-delà des divergences sur la vision, il existe un débat sur les « modèles », notamment les accords internationaux entre Etats, difficiles à négocier et à mettre en œuvre. Les pragmatiques plaident pour des régimes établis au cas par cas et associant des acteurs de nature diverse (privés, publics, locaux, globaux). S'y ajoutent les critiques de fond du système de gouvernance : manque d'efficacité,

légitimité limitée et parfois contestable des décisions prises et des institutions qui en résultent, iniquité des procédures et des résultats. Tous ces facteurs expliquent les difficultés à réunir un consensus.

Pourtant, les questions d'intérêt collectif et le besoin de stratégies coopératives n'ont pas disparu et la négociation reste indispensable pour articuler choix stratégiques et préférences collectives. En témoignent les discussions sur la réforme de la gouvernance internationale de l'environnement. Plusieurs pistes ont été identifiées et débattues sans pour autant entraîner l'adhésion de tous. Le débat doit être repensé autour des fonctions que devrait remplir une gouvernance pour être équitable, efficace, légitime, et des modalités de mise en œuvre.

Un débat de quarante ans

Le débat sur la gouvernance internationale de l'environnement porte sur la pertinence d'une institution centralisée chargée de gérer les problèmes environnementaux à l'échelle de la planète, une organisation mondiale de l'environnement (OME). Il n'est pas nouveau. Dès 1972, il s'est posé avec la décision de créer le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), mais en le dotant d'une structure relative petite et d'un mandat peu opérationnel. Depuis, il resurgit régulièrement, par exemple en 1994, à l'occasion de la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui semblait en mesure de menacer la mise en œuvre des accords multilatéraux sur l'environnement.

Les propositions en faveur d'une OME s'inscrivent dans une dynamique plus large : la nécessité de réformer l'ONU face à l'évolution

d'un système bipolaire vers un système mondialisé et d'adapter ses institutions pour répondre aux enjeux internationaux que constituent l'environnement et le développement durable ; le manque de moyens pour atteindre les objectifs du Millénaire ; le trop faible soutien de la communauté internationale.

Des mesures ont été prises. En 1998, le secrétaire général des Nations unies met en place une équipe spéciale de l'ONU sur l'environnement et les établissements humains (UN Task Force on Environment and Human Settlements), présidée par le PNUE. Elle fait état de la fragmentation institutionnelle et de la perte de cohérence politique, dues au nombre d'organes intergouvernementaux engagés dans les domaines de l'environnement, et qui rendent inefficace le travail de l'ONU. Différents ajustements institutionnels sont décidés : création du Forum mondial des ministres de l'environnement en 1999 – la Déclaration de Malmö souligne la nécessité d'adapter les arrangements institutionnels existants afin de répondre à la diversité des problèmes environnementaux dans le contexte de la mondialisation ; mise en place d'un groupe de gestion de l'environnement ; redéfinition des règles de financement du PNUE.

La réforme de la gouvernance de l'environnement a également été au cœur de la préparation du Sommet mondial sur le développement durable. En 2001, le Forum mondial des ministres de l'environnement affirme que ce sommet « doit examiner les conditions qui s'attachent à renforcer la structure institutionnelle de la gestion environnementale internationale sur la base d'une évaluation des besoins futurs et de l'architecture institutionnelle qui permettra de répondre efficacement aux nombreuses et diverses menaces qui se posent à l'environnement dans un monde mondialisé » ; il précise que « le rôle du PNUE à cet égard doit être renforcé et sa base financière élargie et rendue plus prévisible ».

Puis il lance un groupe de travail chargé d'évaluer les faiblesses institutionnelles et d'identifier les besoins et les options pour renforcer la gouvernance internationale de l'environnement. Huit options sont identifiées : la transformation et le renforcement du PNUE ; une utilisation plus poussée de l'Assemblée générale ou du Conseil économique et social (Ecosoc) de l'ONU ; la création d'une organisation mondiale de l'environnement ; la transformation du Conseil de tutelle de l'ONU ; une intégration partielle du PNUD et du PNUE ; l'élargissement du mandat du Fonds pour l'environnement mondial ; le renforcement de la Commission du développement durable ; la création d'un tribunal international de l'environnement. A ces options s'ajoutent le *clustering*

(regroupement) des accords multilatéraux sur l'environnement et le renforcement des secrétariats des AME.

Des positions tranchées

Les positions des acteurs, les Etats en particulier, sont tranchées et évoluent peu : d'un côté, ceux qui sont en faveur de la création d'une OME, dont la France et l'Allemagne sont les leaders ; de l'autre, ceux qui tiennent au *statu quo*, les Etats-Unis et leurs alliés et la quasi-totalité des pays en développement.

Pour

En 1989, vingt-quatre Etats¹ font, pour la première fois, une déclaration commune, dite « de La Haye », appelant à renforcer les institutions internationales dans le domaine de l'environnement ou à en créer une nouvelle. Depuis, la France a multiplié les appels en faveur de la création d'une OME : quand elle présidait l'Union européenne (UE), dans les discours officiels ou, plus récemment, en créant un groupe de travail à l'ONU, réunissant vingt-six pays et chargé de discuter de la création d'une organisation des Nations unies pour l'environnement.

Pour sa part, l'Allemagne préconise, dès 1997, la mise en place d'une organisation internationale de l'environnement. Le gouvernement commande un rapport à un comité d'experts, le WBGU, qui apporte des arguments scientifiques à sa proposition et recommande de s'appuyer sur le Sommet mondial sur le développement durable pour amorcer les réformes structurelles de la politique environnementale des Nations unies.

Quant aux ONG, la consultation de la société civile, conduite par le PNUE à Nairobi en 2001, sur la gouvernance environnementale fait ressortir qu'elles sont en grande partie favorables au renforcement du PNUE. Cependant, certaines ONG font campagne pour une organisation mondiale de l'environnement, dont le mandat prendrait en compte, entre autres, les priorités des pays en développement, une participation et une transparence plus grandes, des moyens financiers plus importants.

Contre

Les Etats opposés à la création d'une OME se classent en trois groupes : certains pays européens, comme le Royaume-Uni, ce qui souligne l'hétérogénéité des positions au sein de l'UE ; les Etats-Unis et certains de leurs alliés traditionnels ; la plupart des pays en développement. Leurs motivations sont différentes, voire opposées.

1) Allemagne, Australie, Brésil, Canada, Côte d'Ivoire, Egypte, Espagne, France, Hongrie, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Jordanie, Kenya, Malte, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Sénégal, Suède, Tunisie, Venezuela et Zimbabwe.

En octobre 2002, l'Union européenne s'est engagée « à participer pleinement aux efforts mondiaux visant à renforcer la gouvernance internationale en matière d'environnement qui pourraient conduire à promouvoir le PNUE au rang d'agence spécialisée des Nations unies, dotée d'un large mandat sur les questions d'environnement, ainsi qu'à renforcer les liens entre la gouvernance internationale en matière d'environnement et la gouvernance en matière de développement durable dans les organes compétents des Nations unies, notamment au sein de l'Ecosoc, de la Commission du développement durable et du PNUE ». Sans s'opposer au projet soutenu par les Français et les Allemands, l'Union européenne cherche à renforcer les structures existantes. Certains de ses membres, notamment le Royaume-Uni, estiment que le projet d'OME manque de maturité et doutent, au vu des réactions internationales, de sa faisabilité à court ou moyen terme.

Après avoir accepté, en 1992, la mise en place de la Commission du développement durable, les Etats-Unis, particulièrement la nouvelle administration Bush, s'opposent à toute refonte des organisations internationales s'occupant d'environnement ainsi qu'au renforcement du PNUE et du PNUD. Une partie de leurs alliés traditionnels les suit.

Critiques à l'égard de la coopération multilatérale, ces pays entendent préserver la prééminence des initiatives volontaires et des accords bilatéraux. Ils ne sont pas prêts à se laisser imposer de nouvelles contraintes légales, politiques ou financières. Ils s'opposent à la création d'institutions pouvant interférer dans les négociations commerciales. Enfin, considérant les institutions onusiennes inefficaces, ils appréhendent les obstacles administratifs et les négociations nécessaires pour fonder une OME.

Les pays en développement font valoir leurs intérêts et leurs contraintes dans un système mondial de régulation qui ne répond que très partiellement à leurs attentes et qu'ils jugent inéquitable tant du point de vue des priorités affichées que des procédures. A l'exception notable de l'Afrique du Sud, du Brésil et de Singapour favorables à une OME, les pays du G77 et la Chine craignent de se voir imposer des normes environnementales définies par les pays industrialisés, qu'ils perçoivent comme autant de barrières au développement économique et social. De plus, ils redoutent que la création d'une OME entraîne une relocalisation du PNUE, la seule agence des Nations unies de ce type basée en Afrique, et la redéfinition du mode de représentation (passage d'une voix un vote au PNUE à un système fondé sur la contri-

bution financière). Enfin, ils estiment que la création d'une nouvelle institution ne comblera pas l'absence de volonté politique des pays industrialisés.

Dans leur majorité, les organisations intergouvernementales sont opposées à l'idée d'une OME. Les réserves se déclinent différemment selon les institutions. Ayant développé leurs propres compétences dans le domaine de l'environnement, elles craignent de perdre pouvoir, financements, compétences et indépendance et de voir se créer de nouveaux réseaux hiérarchiques, modifiant les rapports de force en leur défaveur. L'OMC affiche une position plus ambiguë : d'un côté, Renato Ruggiero, son ancien directeur exécutif, déclare qu'une OME permettrait de disposer d'un unique interlocuteur ; de l'autre, la création du comité du commerce et de l'environnement favorise la coopération avec les autres programmes s'occupant d'environnement avec un rapport de force favorable à l'OMC.

De nouvelles initiatives

Alors que le débat institutionnel ne parvient pas à produire un système cohérent et des normes reconnues, ont émergé d'autres lieux de discussion et de régulation fondés sur des partenariats entre les acteurs, avec ou sans participation des Etats : initiatives régionales et internationales *ad hoc* (Nepad), « coalitions de bonnes volontés » (Processus de Kimberley), initiatives public-privé (Global Compact), ou initiatives privées (Forest Stewardship Council). Prises au nom de l'efficacité, leur impact sur l'environnement reste à démontrer sur le long terme. De plus, si elles permettent d'élaborer un cadre normatif, ces initiatives fragmentent encore plus le système actuel, ce qui pose la question de leur intégration dans un système plus large.

Repenser le débat

Le processus engagé par le PNUE et les initiatives françaises et allemandes ont insufflé un nouveau dynamisme au débat sur la gouvernance de l'environnement. Toutefois, les conditions ne sont pas encore réunies pour privilégier telle ou telle option. En effet, les acteurs politiques affichent des divergences de vues tant sur l'analyse des déficiences du système que sur la solution à apporter. Deux visions s'affrontent : la critique du multilatéralisme, au nom de l'efficacité et de la sauvegarde d'intérêts nationaux ; la promotion du droit international et de la notion de biens publics mondiaux.

Biermann Frank & Steffen Bauer, editors. *A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?* Ashgate: Aldershot, UK, 2005.

Brack D. & J. Hyvarinen. *Global Environmental Institutions: Perspectives on Reform.* RIIA, Royal Institute of International Affairs, 2002.

Esty Dan C., & Maria H. Ivanova. *Global Environmental Governance: Options and Opportunities.* New Haven: Yale School of Forestry and Environmental Studies, 2002.

German Advisory Council on Global Change. *World in Transition 2: New Structures for Global Environmental Policy.* London: Earthscan, 2002.

Biermann Frank, Etienne Rolland-Piègue, Konrad von Moltke. *Créer une organisation mondiale de l'environnement ? Eléments pour le débat.* Les notes de l'Iddri, n° 5, Iddri, 2003.

Même en l'absence d'accord sur les solutions, la relance du débat est un élément positif. Pour construire une solution acceptée, plusieurs étapes sont nécessaires. Comme il demeure des divergences de vues sur la solution institutionnelle, il faut s'efforcer de construire des consensus sur les fonctions essentielles que devrait

remplir la gouvernance internationale de l'environnement. La conférence organisée par l'Iddri en 2004, à Paris, a identifié sept éléments indispensables pour construire un système légitime, efficace et équitable. En 2005, l'Iddri publiera, sur ces thèmes, des contributions approfondies venant de divers horizons.

Sept thèmes pour relancer le débat

Les échelles de gouvernance

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 publiques et privées

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. Quel est l'impact de ces initiatives sur l'environnement ?

La gouvernance des réseaux

ONG, acteurs privés, collectivités locales, organisations professionnelles participent, directement ou indirectement, à la définition des normes environnementales et à l'application de ces normes et des accords environnementaux. Les partisans de ces initiatives décentralisées les présentent sinon

comme des alternatives, du moins comme les seules réellement dynamiques. Ces actions peuvent-elles jeter les bases « par le bas » d'un système plus formel et global ? Faut-il leur donner un cadre institutionnel ? Quelle peut être leur place dans les négociations et dans le fonctionnement du système global ?

L'environnement et les 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.

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 et du caractère public de celle-ci. 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.

Les instruments économiques et juridiques

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 donner respectivement aux contrats, aux accords volontaires et au droit contraignant ?

© Iddri, 2005.

institut du
développement
durable

6, rue du
Général Clergerie
75116 Paris
France
www.iddri.org

et des
relations
internationales

Téléphone :
01 53 70 22 35
Télécopie :
01 53 70 21 45
iddri@iddri.org

www.iddri.org