

La gouvernance internationale de l'environnement Une réforme évasive

Philippe Le Prestre

Volume 39, Number 2, juin 2008

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/019194ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/019194ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Le Prestre, P. (2008). La gouvernance internationale de l'environnement : une réforme évasive. *Études internationales*, 39(2), 255–275.
<https://doi.org/10.7202/019194ar>

Article abstract

Confronted with institutional dysfunctions and with an obvious lack of efficiency of international environmental regimes, the international community has been actively engaged in a debate over the contours of a new system since 2001. Yet, success is not guaranteed. Though recent initiatives by UNEP, the UN, and the French and German governments have given larger dimensions and a new impetus to the debate on environmental governance, conditions are not yet in place for a more centralized system to develop. The current impasse and limited progress since the 2002 Johannesburg Summit suggest there is a need to think about new governance models which would be more reflective of the reality of the new international system and be directed towards a collective definition of a common environmental good.

La gouvernance internationale de l'environnement Une réforme évasive

Philippe LE PRESTRE*

RÉSUMÉ : Face aux dysfonctionnements du système et au manque d'efficacité apparent des régimes internationaux de protection de l'environnement, la communauté internationale s'efforce, depuis 2001, d'élaborer les contours d'une réforme qui demeure évasive. Si le processus engagé par le PNUE, l'ONU et les initiatives franco-allemandes ont redynamisé le débat sur la gouvernance de l'environnement, les conditions ne sont pas réunies pour la mise en place d'un modèle plus centralisé. Les impasses actuelles et les progrès limités depuis le Sommet de Johannesburg de 2002 montrent la nécessité de réfléchir à des modes de gouvernance différents de ceux qui ont servi de modèle et s'avèrent des carcans plutôt que des moyens d'avancer vers la définition collective d'un bien commun en matière d'environnement.

ABSTRACT : Confronted with institutional dysfunctions and with an obvious lack of efficiency of international environmental regimes, the international community has been actively engaged in a debate over the contours of a new system since 2001. Yet, success is not guaranteed. Though recent initiatives by UNEP, the UN, and the French and German governments have given larger dimensions and a new impetus to the debate on environmental governance, conditions are not yet in place for a more centralized system to develop. The current impasse and limited progress since the 2002 Johannesburg Summit suggest there is a need to think about new governance models which would be more reflective of the reality of the new international system and be directed towards a collective definition of a common environmental good.

Réformer la gouvernance internationale de l'environnement (GIE) est un peu comme modifier la course d'un supertanker : l'inertie est formidable, les raisons de continuer dans la même direction puissantes, les voies navigables encombrées, les récifs nombreux et les capacités de traitement des différents ports de destination souvent incertaines.

Les plus optimistes souligneront que les discussions, qui ont pleinement débuté 1995, se poursuivent, sinon activement, du moins de façon continue depuis 2002. Le processus engagé durant la préparation du Sommet de Johannesburg, avec le soutien actif du Canada et de l'Union européenne (UE) – en particulier de la France et de l'Allemagne – en faveur d'une Organisation mondiale pour l'environnement (OME) puis d'une Organisation des Nations Unies

* Professeur titulaire, Département de science politique, Université Laval, Québec.

L'auteur remercie Cécile Pilarsky pour son assistance ainsi que le Conseil de la recherche en sciences humaines du Canada pour son soutien financier.

pour l'environnement (ONUE), a accéléré la réflexion et maintenu ces questions à l'ordre du jour. Ces mêmes observateurs mettront aussi l'accent sur les processus parallèles en cours, sur l'augmentation du nombre de pays désireux de réformer le système et sur les exemples de coopération moins visibles entre accords multilatéraux sur l'environnement (AME).

Les pessimistes, quant à eux, insisteront sur le flou d'une telle réforme, sur l'opposition de pays puissants et sur les divergences d'opinions à la fois à la définition du problème et aux solutions possibles. En 2007, soit quinze ans après Rio et cinq ans après Johannesburg, un Groupe de personnalités de haut niveau appelait encore à établir le diagnostic des problèmes. Le débat tourne toujours autour du renforcement et du statut du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), des rapports entre gouvernance de l'environnement et gouvernance du développement durable (GIDD), du statut et de la coordination des AME, ou de la contradiction potentielle entre une GIE qui rationaliserait la distribution des compétences et faciliterait l'action collective, d'une part, et une GIE plus centrée sur la mise en œuvre nationale des accords, d'autre part.

Le rythme de discussion s'est accéléré dans le cadre de quatre processus parallèles : 1) la poursuite de la mise en œuvre des réformes adoptées en 2002 par le conseil d'administration du PNUE ; 2) le suivi du rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement ; 3) les consultations informelles sur la GIE de 2006 et 2007 ; et 4) l'initiative européenne, principalement pilotée par la France, de création d'une ONUE.

La prolifération des processus de discussion reflète à la fois le sentiment qu'une réforme est souhaitable, la volonté de forger une convergence de vues sur le diagnostic et les solutions minimales, ainsi que l'absence de consensus profond sur son objet et ses dimensions. Mais l'élan s'est ralenti. Les discussions attendent maintenant une initiative de l'Assemblée générale qui, à la suite de la conférence de Paris de février 2007 et de la création du groupe des amis d'une ONUE, de la publication du rapport Heller-Maurer¹ en juin 2007 qui trace les contours des points en discussion et des convergences possibles, et enfin de la décision du Secrétaire général d'endosser les principales conclusions des propositions du Groupe de haut niveau sur la cohérence du système des Nations Unies, reprendrait la recommandation des ambassadeurs Heller et Maurer d'adopter les termes de référence d'un cycle de négociations sur la réforme de la GIE.

1. C. HELLER et P. MAURER, *Informal Consultative Process on the Institutional Framework for the UN's Environmental Activities*, Co-Chairs' Options Paper, 14 juin 2007, www.centerforunreform.org/node/265.

Le débat sur la réforme de la GIE est pluriel et fait état de préoccupations différentes². Bien qu'elles soient, pour l'instant, largement circonscrites au système onusien, ces discussions dépassent les problèmes du PNUE et le seul régime de protection de l'environnement. Elles s'inscrivent dans le contexte plus large de la réforme de l'ONU et de la redistribution de la puissance, de l'autorité et des responsabilités dans le système international, de l'interdépendance et de son corollaire, l'imbrication des politiques internes, de la prise de conscience des limites des systèmes naturels et des menaces que cela présente vis-à-vis des systèmes socio-économiques, des risques d'un contournement progressif du système de l'ONU³ et de l'urgence de mobiliser les moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement.

Plutôt que d'effectuer une analyse des mérites des différentes propositions de réforme ou des modèles de gouvernance possibles⁴, notre propos vise à faire le point sur la nature, l'évolution et les perspectives d'avenir des discussions en cours. En conséquence, cette note retrace les suites des initiatives issues du sommet de Johannesburg et décrit les nouvelles tentatives de relancer le processus de réforme, pour terminer par quelques éléments de réflexion sur les difficultés actuelles et sur les limites du processus, ainsi que plusieurs questions dont devront tenir compte les futures tentatives de réforme.

I – Les suites du Sommet de Johannesburg

A — Des résultats modestes

La réforme de la GIE a été au cœur du processus de préparation du Sommet mondial sur le développement durable (SMDD) de Johannesburg, en 2002. En février 2001, le conseil d'administration du PNUE créait le groupe intergouvernemental de ministres (GIM) chargé de conduire une évaluation complète des faiblesses institutionnelles existantes et d'identifier les besoins et options futurs en matière de renforcement de la GIE (décision UNEP 21/21). La préparation du Sommet de Johannesburg était donc l'occasion d'une réflexion d'en-

2. Pour un survol des diagnostics en cours, voir P. LE PRESTRE et B. MARTIMORT-ASSO, « Les questions soulevées par le système de gouvernance internationale de l'environnement », *Institut du développement durable et des relations internationales* (IDDRI), 2004, www.iddri.org.

3. Par exemple, par des alliances et coalitions *ad hoc* d'États dans des domaines particuliers – tels que le changement climatique – par le secteur privé ou à travers des collaborations entre celui-ci et les organisations non gouvernementales – telles que les certifications.

4. Voir, entre autres, Lydia SWART et Estelle PERRY, *Global Environmental Governance. Perspectives on the Current Debate*, New York, Center for UN Reform Education, 2007 ; F. BIERMANN et S. BAUER, (dir.), *A World Environment Organization. Solution or Threat for Effective International Environmental Governance ?* Aldershot, Ashgate, 2005 ; S. DODDS, W.B. BRADNEE CHAMBERS et N. KANIE, *International Environmental Governance. The Question of Reform. Key Issues and Proposals. Preliminary Findings*. Tokyo, UNU/IAS, 2002 ; D. ESTY et M.H. IVANOVA, *Revitalizing Global Environmental Governance. A Function-Driven Approach*, New Haven, Yale School of Forestry and Environmental Studies, 2002 ; A. NAJAM, « The Case Against a New International Environmental Organization », *Global Governance*, vol. 9, 2003, pp. 367-384.

semble qui a clairement placé la question de la réforme de la GIE à l'ordre du jour international.

En février 2002, le GIM a transmis ses recommandations au 4^e Forum mondial des ministres de l'environnement (FMME) et à la 7^e session spéciale du PNUE, qui se tenaient à Carthagène. La décision 1 du FMME, intégrée plus tard au Plan de mise en œuvre du Sommet de Johannesburg, portait sur 1) le rôle et la structure du FMME comme moyen d'améliorer la cohérence du système et d'encadrer l'action du PNUE ; 2) le renforcement de la base scientifique du PNUE ; 3) la situation financière du PNUE (avec l'adoption d'une échelle de contributions volontaires) ; 4) l'amélioration de la coordination de l'action des AME ; 5) le renforcement des capacités des pays en développement et 6) sur le rôle du Groupe de gestion de l'environnement (GGE) en tant qu'instrument de coordination des politiques des membres du système des Nations Unies⁵.

Toutefois, dès le début des discussions sur la GIE, les pays en développement soulignèrent l'importance de dépasser les questions d'environnement *stricto sensu* afin d'élargir la réflexion à la gouvernance du développement durable. Ces deux étapes se sont déroulées séquentiellement, et le plan d'action du SMDD comprend une série de mesures destinées à répondre à ces préoccupations qui portent sur le rôle de la Commission du développement durable, le financement du développement, la coopération entre le PNUE et les institutions de développement ou le renforcement des compétences nationales.

B — Une mise en œuvre lente et incomplète de la décision de Carthagène

C'est dans le cadre du PNUE et de la décision de Carthagène (2002) qu'ont été prises les principales mesures de réforme du système de la GIE. Si les modestes actions envisagées ont permis d'améliorer légèrement la situation financière de l'organisation⁶ et de la doter d'un cadre de développement des activités de renforcement des compétences et de transferts de technologie, le PNUE n'en est pas sorti profondément renforcé. Les principales initiatives ont porté sur les différents points suivants : fonctionnement du PNUE (notamment sur l'échelle de contributions volontaires) ; Plan stratégique de Bali pour l'appui technologique et le renforcement des capacités ; renforcement de la base scientifique du PNUE ; et regroupements sectoriels.

5. Décision SS.VII/1 du Conseil d'administration du PNUE, adoptée à Carthagène lors de sa septième session spéciale, UNEP/GCSS.VII/1, 15 février 2002.

6. D'un point de vue strictement juridique, le PNUE, comme son nom l'indique, n'est pas une « organisation » dotée de sa propre personnalité juridique, mais un « programme ». Le terme « organisation », pris dans son sens sociologique et politique, sera cependant utilisé ici, suivant en cela l'usage courant en relations internationales. Il en sera de même pour le PNUD et les secrétariats de conventions.

L'échelle de contributions volontaires

Face aux difficultés financières du PNUE, la Déclaration ministérielle de Malmö⁷ appelait les États à élargir l'assiette financière du PNUE et à améliorer la prévisibilité de leur contribution financière. La même année, la résolution 55/200 de l'AGNU soulignait les besoins du Programme en ressources financières adéquates, stables et prévisibles, et la décision UNEP 21/21 de 2001 affirmait qu'« un financement stable, prévisible et adéquat est une condition de l'amélioration de la gouvernance et devrait constituer un des aspects centraux des délibérations sur l'amélioration de la gouvernance internationale de l'environnement ». L'adoption, en 2002 d'une échelle indicative (un État membre peut contribuer sur la base d'une échelle indicative de contribution ou toute autre base qu'il identifie) visant à élargir la base des contributions au Fonds des Nations Unies pour l'environnement (FNU) et à en améliorer la prévisibilité, a permis d'élargir le nombre d'États donateurs et d'augmenter légèrement le volume des contributions dans l'immédiat, mais l'impact à long terme demeure incertain et restera probablement limité⁸.

Le Plan stratégique de Bali

L'identification de ce besoin fut un des éléments majeurs de la décision de Carthagène de 2002. En conséquence, la décision 22/17 (7 février 2003) du Conseil d'administration (CA) du PNUE demande au directeur exécutif de développer un projet de plan et d'initier des négociations qui se conclurent le 4 décembre 2004. Le Plan stratégique fut ensuite adopté à la 23^e session du CA du PNUE, deux mois plus tard⁹.

-
7. GLOBAL MINISTERIAL ENVIRONMENT FORUM, « Malmö Ministerial Declaration », UNEP, UNEP/GCSS.VI/L.3, 2000, www.unep.org/malmo/malmo_ministerial.htm.
 8. En janvier 2004, 123 États avaient annoncé ou versé des contributions, soit 30 % de plus que les 92 donateurs de 2002. De façon générale, les contributions globales avaient augmenté de 4,3 millions de dollars par rapport à 2002, malgré des contributions en baisse des États-Unis et du Japon. Le montant total des contributions a cependant légèrement diminué en 2006 par rapport à 2005 (celle du Canada ayant notamment chuté de près de 60 %) ; PNUE, *Le PNUE en 2003*, rapport annuel, Nairobi, PNUE, 2004 ; PNUE, *Le PNUE en 2005*, Rapport annuel, Nairobi, PNUE, 2006.
 9. Le Plan vise à : 1) renforcer les capacités des pays en développement (PED) et des pays en transition (PET) à tous les niveaux ; 2) prévoir des mesures systématiques, ciblées, à long et à court terme pour l'appui technologique et le renforcement des capacités ; 3) faciliter la collaboration entre parties prenantes et fournir la base d'une approche d'ensemble pour le développement de partenariats, y compris publics-privés ; 4) identifier et faire connaître les bonnes pratiques et encourager l'esprit d'innovation et les partenariats ; 5) fournir un cadre de renforcement des capacités afin d'assurer la participation des pays en développement et à économie en transition aux négociations sur les AME ; 6) améliorer l'appui technologique et les activités de renforcement des capacités du PNUE sur la base des bonnes pratiques au sein et en dehors du PNUE ; 7) renforcer la coopération entre le PNUE, les AME et d'autres organes engagés dans le renforcement des capacités, y compris le PNUD, le FEM et autres parties prenantes ; 8) promouvoir, faciliter et financer l'accès et le soutien au développement de technologies et au savoir écologiquement rationnels.

L'ambition initiale, qui était de développer une approche intégrée du renforcement des capacités et de l'appui technique, fut rapidement abandonnée, face, notamment, aux craintes de domination par un système normatif particulier et aux rivalités interorganisationnelles. L'idée demeure néanmoins de prendre en compte les activités du système onusien, des organisations régionales, des agences bilatérales, des ONG et du secteur privé. C'est surtout un moyen pour le PNUE, comme d'autres organisations, telles que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)¹⁰, l'ont perçu, de jouer un rôle plus important dans les activités de développement de l'ONU¹¹.

Près de trois ans après son adoption, le Plan de Bali reste balbutiant. Il est encore loin de fournir le cadre conceptuel global régissant les activités des AME, des agences de l'ONU et des institutions financières internationales (IFI) au niveau national. Les défis qui consistent à promouvoir les partenariats publics-privés et à intégrer les objectifs du Plan et le PNUE dans les travaux des équipes de pays des Nations Unies, par le biais du mécanisme des coordonnateurs résidents et dans le cadre du programme unique de pays que les Nations Unies mettent tout deux sur pied, demeurent, en tout état de cause.

Le renforcement de la base scientifique du PNUE

La mise en place d'une GIE passe par un système capable de fournir des informations scientifiques non biaisées en réponse à des priorités politiques, de guider les choix politiques sans les déterminer et d'informer sur la nature, la probabilité et l'impact des menaces. Les lacunes existantes portent sur la rareté des données fiables, l'évaluation intégrée de l'évolution des paramètres environnementaux, le faible poids des sciences sociales face aux sciences naturelles et l'absence de mécanisme d'identification des problèmes émergents. L'ONU ne possède pas d'autorité scientifique centrale capable d'intégrer les connaissances des sciences physiques, naturelles, sociales et humaines.

La décision de Carthagène de 2002 a initié un processus de consultation sur le renforcement de la base scientifique du PNUE (dite « initiative scientifique ») qui a identifié un certain nombre de besoins. Parmi ceux-ci :

- Resserrer les liens entre la connaissance scientifique et le développement de politiques, notamment en renforçant la crédibilité, l'opportunité, la pertinence et la légitimité des évaluations scientifiques, et en favorisant leur complémentarité ;

10. Fin 2004, un mémorandum d'accord a été signé entre le PNUE et le PNUD afin de résoudre les conflits potentiels et d'améliorer la coopération au niveau national. L'ambition initiale du PNUE d'ouvrir des bureaux nationaux et donc de jouer un rôle potentiel de coordination nationale, se heurtait aux fonctions traditionnelles du PNUD, renforcées par les propositions du rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence qui fait du PNUD la plaque tournante des activités du système de l'ONU au niveau national.

11. UNEP, « UN Reform. Implications for the Environment Pillar », Deputy Executive Director, UNEP/DED/040506, 4 mai 2006.

- Mettre l'accent sur les liens scientifiques entre les défis environnementaux et les solutions à y apporter, d'une part, et entre les défis liés à l'environnement et au développement, d'autre part ;
- Améliorer la quantité, la qualité et la disponibilité des données et de l'information sur les questions d'environnement, y compris les alertes précoces et les désastres naturels. L'harmonisation et l'interopérabilité des banques de données devraient aussi être améliorées ;
- Développer les compétences nationales des PED en matière de collecte et d'analyse de données, ainsi qu'en matière de surveillance et d'évaluation intégrée ;
- Améliorer la coopération, les synergies et la mise en réseau des organes des Nations Unies, des forums environnementaux régionaux et des institutions universitaires et scientifiques¹².

Sur la base de la recommandation du FMME de février 2002, la Norvège a proposé, en janvier 2003, la création d'un Groupe intergouvernemental sur l'évaluation des changements de l'environnement à l'échelle mondiale (Intergovernmental Panel for Assessing Global Environmental Change, IPEC). La proposition norvégienne visait : 1) à faire face au problème des données, à la fois trop nombreuses et pas assez comparables, en créant une véritable base de données complète, cohérente et adaptée, et en aidant les gouvernements qui hésitent à s'engager financièrement à long terme ; 2) à intégrer tous les aspects des changements de l'environnement à l'échelle mondiale dans une perspective systémique et à différentes échelles ; 3) à identifier leurs implications pour les politiques publiques, y compris le calcul du coût économique des changements environnementaux globaux ; et 4) à faciliter la préparation de l'agenda du FMME. Les réponses des Gouvernements allèrent de l'appui prononcé (UE) au rejet. Les principales craintes portaient sur les risques de dédoublement d'institutions existantes (Inde, Amérique du Nord), de politisation de la science (associations scientifiques) ou d'affaiblissement des capacités et des ressources des unités scientifiques du PNUE (ONG)¹³.

En 2005, lors de la 23^e Session du CA du PNUE, et suite à un processus consultatif mené par ce dernier sur le renforcement de ses capacités scientifiques, plusieurs propositions sont avancées, qui accordent la priorité au caractère fonctionnel plutôt qu'institutionnel¹⁴ de toute initiative scientifique, et qui privilégient également le renforcement du rapport sur *L'Avenir de l'environnement mondial (Global Environment Outlook (GEO))*¹⁵ tout en recommandant la réforme de la Veille écologique (*Environmental Watch*). Cette dernière com-

12. *Ibid.*, « UN Reform. Implications for the Environment Pillar », UNEP/DED/040506, p. 6.

13. Losby GODS, IPEC. *Discussion Document for the Expert Think Tank Meeting*, Oslo, UNEP, 2003, www.unep.org/scienceinitiative/IPEC_Discussion_Doc.doc.

14. En référence à l'avortement du projet d'IPEC.

15. UNEP, *Global Environment Outlook. GEO 4. Environment for Development*, Nairobi, UNEP, 2007, www.unep.org.

prendrait cinq composantes essentielles : un cadre conceptuel ; un réseau d'information ; un volet évaluation scientifique ; un programme de renforcement des capacités ; et le développement d'une boîte à outils.

Faisant suite à une demande de précisions par le CA lors de sa 9^e Session spéciale, en 2006, le Directeur exécutif du PNUE en a présenté une nouvelle version à la 24^e Session du CA/PNUE de 2007. Des précisions y figurent concernant le lien entre la Veille écologique et les autres structures existantes à tous les niveaux (national, régional, mondial), l'organisation d'expériences pilotes, la clarification du rôle des points focaux – notamment au niveau national – et la coordination avec le Plan de Bali. La proposition vise à remplacer le modèle initial de développement d'un système par une stratégie pluriannuelle intitulée « Stratégie pour la Veille écologique. Vision 2020¹⁶ », fondée sur le renforcement des capacités et l'appui technologique, la mise en réseau et le partage d'information, et sur l'évaluation des connaissances scientifiques.

Si certains pays sont opposés à ce que le PNUE développe une capacité de recherche scientifique indépendante, il existe néanmoins un consensus sur la nécessité qu'il devienne, au sein des Nations Unies, la principale source d'information sur l'environnement mondial et l'autorité scientifique en la matière. Ceci peut se faire à travers la constitution de réseaux au sein du système des Nations Unies, entre les AME et avec les IFI, et par le renforcement de sa capacité à fournir une information crédible et utile aux États sur des aspects importants de l'environnement mondial et sur les catastrophes naturelles potentielles.

Les options présentées par les coprésidents de la consultation informelle (voir ci-dessous) reprennent largement ces propositions et comprennent la création d'un poste de scientifique-en-chef du PNUE, le renforcement des partenariats avec les organismes de recherche, les universités et les associations professionnelles, la création d'un réseau d'information mondial de veille de l'environnement à l'horizon 2020 et le maillage entre les activités scientifiques du PNUE et le Global Earth Observation System of Systems (GEOSS)¹⁷.

Regroupements (clustering)

Le *clustering* fait référence au regroupement des systèmes de gouvernance des conventions ou de certaines de leurs fonctions¹⁸. Plusieurs types de regroupements ont été imaginés : thématique, fonctionnel, géographique, ou administratif. La décision de la septième session spéciale du CA du PNUE, endossée à

16. Document UNEP/GC/24/3/Add.2 (2007), §13.

17. C. HELLER et P. MAURER, *Informal Consultative Process on the Institutional Framework for the UN's Environmental Activities*, op. cit.

18. Sebastian OBERTHÜR, « Clustering of Multilateral Environmental Agreements. Potentials and Limitations », *International Environmental Agreements*, vol. 2, n° 4, 2002, pp. 317-340 ; UNEP, « Implementing the Clustering Strategy for Multilateral Environmental Agreements. A Framework », Nairobi, UNEP, UNEP/IGM/4/4, 2001 ; Konrad VON MOLTKE, « On Clustering International Environmental Agreements », Winnipeg, IISD, 2001.

Johannesburg, estime que « l'approche par regroupement sectoriel est prometteuse, et les questions liées à l'emplacement des secrétariats, à l'ordre du jour des réunions et à la coopération programmatique de ces organes entre eux et avec le PNUE devraient être abordées ». Les promoteurs des regroupements des AME soutiennent qu'ils permettront de générer davantage de fonds, stimuleront un meilleur accès aux capitaux, accroîtront la visibilité de chaque thème, réduiront le fardeau des États et encourageront les synergies. Six grands thèmes ont été identifiés : conservation des ressources naturelles, atmosphère, sols, substances dangereuses, pollution marine et ressources naturelles¹⁹, tandis que le PNUE propose un regroupement sous quatre thèmes : développement durable, biodiversité, déchets chimiques et dangereux et mers régionales²⁰. Le regroupement fonctionnel, quant à lui, part de l'idée que les différents AME utilisent des institutions ou ont recours à des fonctions dont les finalités sont similaires tout en étant adaptées à chaque AME : études scientifiques ; participation et transparence ; rapports de mise en œuvre ; règlement des conflits²¹.

La principale critique à l'encontre de cette option porte sur l'identification des regroupements (certains AME, tels que la Convention sur la diversité biologique (CDB), pourraient appartenir à plusieurs d'entre eux) et sur les difficultés opérationnelles liées à la diversité des mandats, des approches, des membres et des règles de procédure que représentent les AME. Les problèmes d'environnement ne sont pas nécessairement définis de la même façon²², les parties aux conventions ne sont pas toujours les mêmes, les responsabilités administratives diffèrent, les objectifs et priorités sont parfois éloignés ou le démenagement du siège des secrétariats doit faire l'objet de choix politiques. D'autres difficultés ont trait à la gouvernance des regroupements. Si, potentiellement, ceux-ci pourraient faciliter la participation des acteurs non étatiques, des questions de gouvernance demeurent : qui parle au nom du regroupement ? Comment minimiser la compétition en son sein ? Plutôt que des organisations, c'est le regroupement des fonctions, telles que la sensibilisation, l'évaluation scientifique, les activités d'information, les transferts de technologie, le renforcement des compétences, la rédaction des rapports nationaux ou le développement du droit, qui semble plus opérationnel.

La troisième rencontre du GIM (septembre 2001) a décidé d'initier une phase pilote de collaboration entre les accords dans le domaine des produits

19. *Idem*.

20. UNEP, « A Policy Paper for Improving International Environmental Governance among Multilateral Environmental Agreements. Negotiable Terms for Further Discussion », *The Third Consultative Meeting of the MEA Secretariats on International Environmental Governance*, téléconférence, UNEP, 2001.

21. Konrad VON MOLTKE, *op. cit.*

22. Par exemple, les problèmes de biodiversité ont une structure (en termes de types d'acteurs, de distribution de la puissance, de consensus scientifique, de liens avec l'économie ou les modes de vie, de capacités de mesure, etc.) qui diffère de celle des déchets toxiques ; il en va de même pour des accords qui touchent au même milieu, tels le Protocole de Montréal sur l'appauvrissement de la couche d'ozone et celui de Kyoto sur les changements climatiques.

chimiques. En conséquence, le PNUE lança des discussions sur l'approche stratégique internationale quant à la gestion des substances chimiques en 2002 (SAICM)²³, qui fut finalement adoptée lors de la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques de Dubaï (ICCM), le 6 février 2006, puis lors du GCSS/IX. Cependant, son objet est limité car il ne couvre pas les produits déjà réglementés par des autorités sanitaires nationales²⁴.

En dépit des limites de la SAICM, le secteur chimique demeure le plus prometteur quant à la faisabilité et à l'intérêt de regroupements sectoriels. Les trois conventions de Rotterdam²⁵, de Stockholm²⁶ et de Bâle²⁷ ont créé un Groupe de travail conjoint sur le renforcement de leur coopération et de leur coordination mutuelles en 2007. Ce rapprochement devrait, notamment, se traduire par une coordination administrative renforcée, par une coopération technique et par la tenue d'une conférence extraordinaire conjointe des parties en 2010²⁸.

Renforcer les organes d'impulsion et de coordination

D'autres questions issues de la décision de Carthagène qui auront nécessairement un poids dans une gouvernance renouvelée portent sur le rôle du FMME, que de nombreuses délégations considèrent comme le forum ministériel le plus important mais dont les déclarations demeurent générales et déconnectées des décisions du CA, ainsi que sur celui du Groupe de gestion de l'environnement²⁹ et sur la composition universelle du PNUE.

23. Décision UNEP/GCSS.VII/3. Sur la SAICM, voir Franz Xavier PERREZ, « The Strategic Approach to International Chemicals Management. Lost Opportunity or Foundation for a Brave New World ? » *RECIEL*, vol. 15, n° 3, 2006, pp. 245-257.

24. Franz Xavier PERREZ, *ibid.*, p. 253. La SAICM est une initiative trans-sectorielle, volontaire et juridiquement non contraignante qui porte sur le cycle de vie entier des produits chimiques, s'appuie sur les instruments internationaux existants et fournit le cadre d'un régime général. Si elle possède une vocation globale, elle se concentre sur les pays en développement et à économie en transition. Les États africains ont été parmi les plus actifs et ont notamment contribué à la définition du Plan d'action mondial. La stratégie comprend trois documents : la Déclaration de Dubaï, la Stratégie politique globale (*Overarching Policy Strategy*, ou OPS) et le Plan d'action mondial (en fait une boîte à outils pour la gestion des produits chimiques).

25. Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international, adoptée le 10 septembre 1998, entrée en vigueur le 24 février 2004, www.pic.int.

26. Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP), adoptée le 23 mai 2001, entrée en vigueur le 17 mai 2004, www.pops.int/documents/convtext/convtext_fr.pdf.

27. Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et de leur élimination, adoptée en 1989, entrée en vigueur le 5 mai 1992, www.unep.ch/basel.

28. Voir les recommandations des coprésidents du Groupe, UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/JWG.3/2, 2008.

29. Par exemple, comment lui faire jouer pleinement son rôle de coordinateur des organes de l'ONU ? Comment renforcer ses liens avec le Groupe de l'ONU sur le développement ? Devrait-il avoir pour mandat de coordonner les AME ?

Dans l'éventualité où les discussions sur la GIE entraîneront un renforcement du PNUE, la question de la composition universelle du FMME et du CA du PNUE, récurrente depuis le processus GIM, devient importante. Les partisans de cette option soulignent qu'elle accroîtrait le sentiment d'appropriation et de responsabilité des décisions et des activités du PNUE, ainsi que la légitimité de l'organisation et la transparence du processus de décision. Ses adversaires, en revanche, avancent plusieurs arguments. Pour eux, le mode de gouvernance du PNUE est conforme au modèle général des organes subsidiaires de l'AG ; l'absence d'universalité ne signifie pas un manque de légitimité ; cela accroîtrait les coûts de fonctionnement de l'organisation (et donc les pressions à contribuer financièrement davantage à l'organisation) ; l'absence d'universalité en pratique n'a que peu d'effets puisque les décisions sont prises par consensus ; la composition actuelle du CA est équitable et ce qui importe est davantage la participation que la composition universelle, cette participation étant exercée à travers le FMME³⁰.

II – Des initiatives nouvelles afin de relancer le processus

Les discussions sur la GIE ne se sont pas limitées à la mise en œuvre de la décision de Carthagène. Du fait de la primauté du développement durable et des objectifs du millénaire, la relation entre gouvernance de l'environnement et gouvernance du développement constitue un élément important du contexte de discussion et génère tensions et blocages que deux processus parallèles de l'ONU (le groupe de haut niveau et les consultations informelles) tentent de surmonter et dont une troisième initiative, hors ONU, s'est efforcée de tenir compte, au prix d'une certaine incohérence.

A — Le projet d'une ONU

Certes, le processus du groupe intergouvernemental de ministres a permis aux États de préciser leurs positions, d'identifier leurs intérêts, de soulever certains problèmes, de jongler avec des solutions, d'en exclure d'autres et d'initier un dialogue avec les pays du Sud et entre pays industrialisés ; mais l'indifférence des États-Unis et la méfiance des PED ont empêché toute réforme majeure du PNUE ou de la gouvernance. Le président de la République française, soutenu par quelques pays qui, depuis les années 1990, avaient avancé l'idée d'une Organisation mondiale de l'environnement (OME) – Allemagne, Afrique du Sud, Brésil – encouragea donc les Affaires étrangères à développer une initiative diplomatique visant à poursuivre le dialogue et à promouvoir une solution organisationnelle aux défaillances présumées du système, solution à peine évoquée durant le processus GIM, qui consistait dans le changement de statut du PNUE³¹.

30. UNEP/GCSS.IX/3, 30 novembre 2005.

31. Pour une présentation détaillée de cette initiative, voir Philippe LE PRESTRE, « Gouvernance internationale de l'environnement. Une initiative française », *Annuaire français des relations internationales*, 2006, pp. 924-941, www.diplomatie.gouv.fr.

Face à l'impasse des discussions internationales, la France entreprit, avec le soutien actif de l'Allemagne, d'initier des discussions entre les pays intéressés qui visaient essentiellement à énoncer un consensus sur la nature du problème et à initier un mouvement vers une solution qu'elle identifia *a priori* comme la transformation du statut du PNUE en agence spécialisée, plutôt que le projet longtemps mis de l'avant d'une OME. On ne discuterait donc pas de la nature ou de l'avenir de la Commission du développement durable, du PNUD et de l'ONUDI, ni du rôle du FEM, même si, en pratique, il serait difficile de les ignorer. L'objet de cette initiative demeurerait ostensiblement limité : maintenir les questions de gouvernance à l'ordre du jour, particulièrement lors du Sommet de 2005 sur les objectifs du millénaire, et créer ainsi une force en faveur d'une réforme importante de la GIE.

La solution finalement privilégiée vise une réforme pragmatique du système plutôt que sa transformation. Il s'agit de renforcer le statut, les compétences et la capacité d'action concrète du PNUE en le transformant en agence spécialisée, plutôt que de créer une organisation sur le modèle de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC). On veut renforcer l'action multilatérale au sein de l'ONU et non en dehors d'elle, ainsi que solidifier et légitimer les compétences existantes du PNUE. Les discussions ont donc abouti à réaffirmer que le siège de l'ONU resterait à Nairobi³² et à confirmer l'autonomie juridique des AME. Enfin, le discours sur les rapports entre une ONU et l'OMC change progressivement. Alors que le discours initial insistait largement sur la capacité d'une ONU d'agir en contrepois à l'OMC, voire de faire respecter ses normes par cette dernière, on cherche plutôt à transformer la représentation fragmentée et inefficace de l'ONU en représentation institutionnelle intégrée et forte, et à l'exclure du champ de compétence de l'OMC, même si les activités respectives de ces deux organisations s'affectent mutuellement. Ce besoin de rééquilibrage ne s'adresse pas qu'à l'OMC mais touche aussi les grandes agences des Nations Unies (Unesco, OMS, FAO).

L'ONU aurait trois grandes fonctions³³ : 1) une fonction d'orientation politique, principalement à travers le FFME, c'est-à-dire la définition de l'ordre du jour environnemental et d'orientations stratégiques qui s'appliqueraient à l'ensemble du système de l'ONU ; 2) une fonction de coordination qui se traduit par le concept d'organisation « parapluie » qui voit « la coordination ou, dans certains cas, la mise en commun de certaines activités transversales (collecte et échanges d'information, alerte et analyse scientifique, renforcement des capacités et transferts de technologie, suivi des engagements)³⁴ », en s'inspirant du modèle de l'Organisation internationale du travail (OIT) ou de l'Organisation

32. Si la localisation dans un PED peut être importante, il est moins clair que Nairobi soit le meilleur endroit, particulièrement lorsque de nombreux PED n'y possèdent pas de représentation diplomatique.

33. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, *Résumé des travaux*, 2005, www.diplomatie.gouv.fr.

34. *Loc. cit.*

mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI). On suppose aussi que la mise en commun de certaines fonctions administratives se poursuivrait. Ceci s'appliquerait uniquement aux AME déjà rattachés à l'ONU ou au PNUE ; et 3) une fonction de renforcement, déjà envisagée dans le Plan de Bali, des capacités des pays en développement, telles que la participation aux négociations internationales, l'accroissement des compétences et de l'expertise scientifique, le soutien aux politiques et aux législations nationales, les transferts de technologie et la fourniture d'expertise. Le PNUE accomplit déjà la plupart de ces activités ; il s'agirait donc de lui donner plus de poids, en termes de moyens et de légitimité.

Les discussions ont clairement fait avancer certaines positions et forcé quelques États à se prononcer. La France a acquis le soutien de l'Union européenne, peu de temps avant le Sommet de l'ONU de septembre 2005³⁵. La Francophonie avait auparavant endossé cette option. Les positions du Canada et d'autres pays, tels que le Mexique ou le Royaume-Uni, voire de la Chine (qui montre cependant une certaine ambiguïté) ont aussi évolué dans le sens d'une telle solution³⁶. La coalition potentielle en faveur d'une réforme est donc aujourd'hui plus grande qu'elle ne l'était en 2001. Cependant, la difficulté n'a jamais été de convaincre les autres membres de l'Union européenne et quelques pays du Sud francophones, mais d'inciter les États-Unis, le Japon, la Russie, l'Australie et les pays émergents à envisager sérieusement une telle option.

À cet égard, les difficultés sont de plusieurs ordres et concernent :

- Le contrôle et la légitimité d'une telle organisation : de nombreux PED craignent d'être assujettis à des normes environnementales dont ils contrôleront difficilement l'élaboration et qui sont susceptibles de limiter leur potentiel d'exportation ou de conditionner leur accès à l'aide publique au développement ; de plus, la centralisation pourrait réduire la capacité des acteurs de la GIE, en général, d'influencer le processus de création des normes et obligations internationales ;
- Le financement de l'organisation : alors que les bailleurs de fonds ont largement adopté une politique de gel de leurs contributions aux OIG, les PED rejettent le principe de futures contributions qui deviendraient obligatoires ;

35. L'UE endossait ainsi l'appel du Secrétaire général en faveur d'un renforcement de la cohérence institutionnelle des Nations Unies : « L'UE soutient une gouvernance de l'environnement mondial plus efficace à travers une structure plus intégrée, afin de renforcer la normalisation environnementale, les débats scientifiques et le suivi de la conformité » ; EUROPEAN UNION, *2660th Council Meeting General Affairs and External Relations*, Bruxelles, 23-24 mai 2005. Voir aussi la déclaration de l'UE sur la réforme de la gouvernance de l'environnement du 18 janvier 2007, www.new-york-un.diplo.de/Vertretung/newyorkvn/en/Statement_20Graf_20190107.html. Ce processus bénéficie du fort soutien de l'Allemagne et de l'Espagne.

36. Jürgen TRITTIN, « Economic Globalisation Necessitates Stronger Global Environmental Protection. In Support of a UN Environment Organisation in Nairobi », allocution lors de l'ouverture de la conférence *Ecologic/IDDRI*, Berlin, 26 mai 2005.

- L'opposition sourde d'autres organisations intergouvernementales qui s'inquiètent à la fois d'une diversion potentielle des ressources et d'une concurrence accrue ;
- L'efficacité de la future organisation : ne créerait-on pas un autre monstre bureaucratique ? De plus, si le problème est la mise en œuvre des accords et l'éducation des décideurs et des citoyens, la solution passe-t-elle par une ONU, ou bien faudrait-il à la fois renforcer le PNUE et les AME ?

En février 2007, le président Chirac organisait une conférence à l'Élysée³⁷ qui réunit des ministres, des scientifiques, des chefs d'entreprises, des ONG et des personnalités venant de plus de soixante pays et dont l'objet principal était de sensibiliser l'opinion aux urgences écologiques, de définir des actions prioritaires et, surtout, de redynamiser le mouvement en faveur d'une réforme de la GIE en général, et d'une ONU en particulier. Les participants endossèrent l'Appel de Paris qui invitait « à l'adoption d'une Déclaration universelle des droits et devoirs environnementaux » (restée lettre morte) et appelait « à transformer le Programme des Nations Unies pour l'environnement en une véritable organisation internationale à composition universelle ». Un Groupe des amis de l'ONU a été formé à cette occasion, qui comprend plus d'une cinquantaine de pays, et qui est principalement chargé de soutenir le projet d'ONU dans le contexte de la réforme des Nations Unies, de contribuer activement aux consultations de l'Assemblée générale sur le renforcement de la gouvernance internationale de l'environnement, et de promouvoir ce sujet dans toutes les enceintes internationales et régionales pertinentes. Si peu de gouvernements sont fermement opposés à cette idée, beaucoup proposent d'explorer d'autres options, telles qu'un consortium ou un réseau d'institutions flanqué d'un secrétariat commun ; le consensus sur la question demeure élitif.

B — Un regain d'activité au sein de l'ONU

En décembre 2004, le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement³⁸ identifiait plusieurs faiblesses institutionnelles dans le système des Nations Unies, notamment la faible capacité d'adaptation des instances existantes à la nature des nouveaux problèmes environnementaux, et l'absence de cohérence des efforts de protection de l'environnement au niveau global en raison d'approches trop sectorielles.

37. CITOYENS DE LA TERRE, *Conférence de Paris pour une gouvernance écologique mondiale*, www.diplomatie.gouv.fr/conference.

38. ONU, Assemblée générale, *Un monde plus sûr. Notre affaire à tous*, rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, New York, ONU, A/59/565, 2004.

En mars 2005, le secrétaire général endossait la plupart des conclusions du Groupe, notant, à propos de la GIE :

Il est maintenant grand temps de songer à une structure plus intégrée permettant d'établir les normes en matière d'environnement, de mener des débats scientifiques et de suivre l'application des traités. Cette structure devrait s'appuyer sur des institutions existantes telles que le Programme des Nations Unies pour l'environnement, ainsi que sur les organes conventionnels et les institutions spécialisées. Parallèlement, les activités menées dans les pays devraient profiter d'une meilleure synergie entre les institutions de l'ONU, tant sur le plan normatif que sur le plan opérationnel, en tirant le meilleur parti possible de leurs atouts respectifs, de sorte que nous appliquions au développement durable une démarche intégrée qui accorde une égale importance à la composante « développement » qu'à la composante « durable »³⁹.

Le document du Sommet mondial de 2005 identifie un certain nombre de questions méritant attention afin de renforcer l'efficacité des actions du système des Nations Unies en faveur de l'environnement, notamment : la création d'entités plus étroitement gérées dans le domaine du développement, de l'aide humanitaire et de l'environnement ; l'amélioration de la coordination et des fonctions de conseil ; le renforcement des connaissances scientifiques ; les évaluations et la coopération ; et une intégration plus étroite des activités environnementales dans le cadre plus vaste du développement durable, en particulier grâce au renforcement des capacités. En conséquence, le Sommet a convenu

d'étudier la possibilité de mettre en place un cadre institutionnel plus cohérent à cette fin, y compris une structure plus intégrée s'appuyant sur les institutions existantes et les instruments adoptés à l'échelon international ainsi que sur les organes conventionnels et les institutions spécialisées⁴⁰.

Le sommet de 2005 a engendré un double processus de réflexion. Le premier, sous l'autorité du secrétaire général a vu la création en février 2006 d'un groupe de haut niveau chargé d'examiner la cohérence du système dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de l'environnement (Groupe sur la cohérence). Le second, sous l'autorité de l'Assemblée générale, doit conduire une série de consultations informelles sur le cadre institutionnel des activités de l'ONU dans le domaine de l'environnement. Initialement présidé par les ambassadeurs Berruga (Mexique) et Maurer (Suisse), il a commencé ses travaux en avril 2006.

39. ONU, Secrétariat général, *Dans une liberté plus grande. Développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, rapport du Secrétaire général, A/59/2005, 21 mars 2005.

40. ONU, Assemblée générale, *Document final du Sommet mondial de 2005*, A/60/L.1, 20 septembre 2005.

Bien que les chevauchements et donc la nécessité d'une consultation mutuelle soient évidents, l'objet et la perspective des deux processus diffèrent. Le Groupe sur la cohérence a abordé la question principalement sous l'angle de l'intégration des considérations environnementales dans l'ordre du jour plus large du développement, tel qu'articulé dans le septième objectif du millénaire, tandis que les consultations informelles cherchent d'abord à identifier comment renforcer le cadre institutionnel de l'environnement⁴¹.

C — Le Groupe de haut niveau sur la cohérence du système

En matière d'environnement, les termes de référence du Groupe identifiaient deux grandes questions : une évaluation de la façon dont les Nations Unies pourraient mieux gérer et suivre les activités et le développement des AME, et la nécessité d'une meilleure intégration de la perspective environnementale au sein du développement durable au niveau national, notamment à travers le renforcement des capacités et les transferts de technologie.

Le Groupe de haut niveau a publié son rapport le 20 novembre 2006⁴². Ses principales recommandations demeurent modestes et reprennent des idées antérieures sur le statut et le renforcement du PNUE, les partenariats entre AME et la rationalisation administrative, tout en ouvrant un nouveau volet, soit le renforcement du FEM⁴³. Le rapport ne mentionne pas explicitement une ONU, c'est-à-dire une centralisation des moyens, mais en reporte la recommandation après la conclusion d'une future évaluation du système de gouvernance.

D — Le processus de consultation informel

Ce processus, soit le deuxième volet du suivi des recommandations au paragraphe 169 du document du Sommet mondial de 2005, s'est fait en deux étapes. La première a pris la forme d'entrevues en avril et juin 2006 dont la teneur est résumée en un document publié le 27 juin 2006. La seconde phase a commencé en janvier 2007, après que le président de l'Assemblée générale, en octobre 2006, eut demandé aux coprésidents de reprendre leurs consultations suite à la publication du rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence du système. Le deuxième rapport des coprésidents a été publié le 14 juin 2007⁴⁴.

Les résultats de cette consultation peuvent être vus comme une tentative de parvenir à un consensus sur la nature du problème et sur l'objet de négocia-

41. UNEP/DED/040506, *op. cit.*, pp. 3-4.

42. ONU, Assemblée générale, *Unis dans l'action, rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement*, A/61/583, 20 novembre 2006.

43. Sur ce point, le FEM, qui insiste sur sa liberté d'action, craint plutôt d'être ainsi subordonné à l'ONU.

44. www.reformtheun.org/index.php/issues/2061?theme=alt4.

tions futures. Les coprésidents ont relevé les points de convergence suivants qui, pour la plupart et à quelques nuances près⁴⁵, forment le cadre de discussion depuis 2001, hormis l'importance plus grande accordée à la subordination de la gouvernance internationale de l'environnement à la gouvernance du développement durable. Ce cadre porte sur :

- Les évaluations scientifiques (absence de capacité de conseil cohérente et qui fasse autorité, chevauchements, absence de mécanisme d'alerte précoce) ;
- La complexité institutionnelle et la fragmentation ; bien que la fragmentation du système ait pu permettre de traiter efficacement certaines questions d'environnement, elle a aussi engendré des politiques non coordonnées, accru le fardeau de la participation, de l'observance et de la mise en œuvre efficace des instruments juridiques, et la coordination nationale ;
- La mise en œuvre des engagements (y compris le renforcement des capacités et l'appui technologique) ;
- Le financement (mécanismes complexes, problèmes du PNUE) ;
- Les partenariats (utilisation insuffisante des possibilités de partenariats avec la société civile, l'entreprise, la communauté scientifique et universitaire ; règles et procédures au sein du système des nations unies qui limitent les partenariats).

En général, toute tentative de réforme devrait commencer par renforcer et développer les structures existantes, favoriser les regroupements sectoriels et améliorer les liens entre différents niveaux de gouvernance (global, régional, national). De plus, s'il s'agit d'insérer l'environnement dans la planification économique et de l'intégrer au développement durable, il faut aussi se garder d'ériger de nouveaux obstacles au commerce, de détourner l'attention des questions de pauvreté et de développement, ou d'éroder le cadre général de développement durable. La gouvernance du développement durable devrait continuer de reposer sur l'Assemblée générale, le Conseil économique et social des Nations Unies (Economic and Social Council, ou ECOSOC) ainsi que la Commission du développement durable (CDD), et le PNUE se concentrer quant à lui sur l'environnement. Une nouvelle GIE devrait renforcer les objectifs du millénaire et considérer cet objectif non pas comme un exercice visant à « rationaliser les ressources » en coupant les budgets, mais plutôt comme un moyen d'acheminer de nouveaux fonds en soutien au développement durable.

45. E. BERRUGA et P. MAURER, *Informal Consultative Process on the Institutional Framework for the UN's Environmental Activities*, Co-Chairs' Summary of the Informal Consultative Process on the Institutional Framework for the UN's Environmental Activities, 27 juin 2006 ; C. HELLER et P. MAURER, *Informal Consultative Process on the Institutional Framework for the UN's Environmental Activities*, *op. cit.*

Les fonctions de la GIE sur lesquelles les délégations s'accordent et qui méritent d'être améliorées comprennent l'identification et l'évaluation de l'état de l'environnement, la production de normes et de politiques, la mise en œuvre à tous les niveaux ainsi que l'évaluation et le soutien aux politiques (financement, renforcement des compétences, transferts technologiques, partenariats). Sur la base de ces éléments d'un consensus sur les contours minimaux possibles d'une réforme, les coprésidents ont proposé que l'Assemblée générale décide en 2007 : 1) de poursuivre les consultations informelles sur les besoins et les possibilités d'un système de gouvernance plus cohérent ; et 2) d'adopter les termes de référence de négociations formelles pour une transformation du système de GIE qui débuteraient en 2008.

Conclusion : une réforme élusive

Le rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence du système et les options présentées à l'issue des consultations informelles forment le cadre général de ce qui est politiquement faisable. Si le processus engagé par le PNUE, le suivi du Sommet de 2005 et les initiatives françaises et allemandes ont ensemble insufflé un nouveau dynamisme au débat sur la gouvernance de l'environnement, les conditions ne sont cependant pas encore réunies pour aller au-delà de modestes ajustements vers un modèle plus centralisé, comme en témoignent le piétinement de l'initiative pour une ONUUE et l'échec de l'IPEC. En effet, les acteurs politiques affichent des divergences de vues tant sur l'analyse des déficiences du système que sur leur solution.

Ni le rapport du Groupe de haut niveau, ni ceux des deux processus qui s'ensuivirent, n'apportent de soutien explicite à une ONUUE qui se heurte à la fois à l'absence de soutien de pays clés (États-Unis, Japon, Australie, Russie), à la méfiance des pays émergents et en développement (hormis quelques exceptions), et à la concurrence des OIG existantes. Le gouvernement des États-Unis, pour lequel la fragmentation n'a pas que des désavantages et qui insiste sur la pleine mise en œuvre des réformes précédemment adoptées, préfère une approche *ad hoc* et se méfie d'un modèle de gouvernance centralisé qu'il juge enclin à la bureaucratisation, à l'autoritarisme, au gaspillage des ressources et à la sclérose. Le Groupe des 77 et la Chine demeurent partisans d'un cadre institutionnel plus cohérent, tel que proposé dans le document du Sommet mondial de 2005, mais continuent d'affirmer la nécessité de traiter l'environnement conjointement avec les questions économiques et sociales.

Les positions se cristallisent autour de trois questions : 1) faut-il un cadre institutionnel nouveau ou non ? Les réponses opposent les étapistes et les transformistes, c'est-à-dire les partisans d'une réforme radicale avec ceux d'une réforme graduelle. Il est clair que face à l'opposition politique envers une réforme profonde, face aussi à la prévalence des idées reçues sur les défauts du système actuel, on ne peut envisager que des réformes limitées à moyen terme ; 2) faut-il adopter une approche centralisée ou bien favoriser une approche décentralisée ? Cette dimension oppose surtout l'Union euro-

péenne aux États-Unis, les pays en développement étant eux-mêmes plus proches de ces derniers sur ce point. Plusieurs initiatives en cours vont dans le bon sens. Par exemple, au sein de la Convention sur la diversité biologique, le Groupe de liaison sur la biodiversité, formé après la 7^e conférence des Parties au plus haut niveau (en principe), regroupe cinq conventions (CDB, CMS, Ramsar, WHC, CITES). De plus, ce qui apparaît comme une faiblesse, la décentralisation peut aussi devenir une force⁴⁶ ; 3) enfin, l'objet d'une GIE consiste-t-il dans le renforcement des capacités nationales ou bien dans la définition du bien commun, et dans les questions qui ont un impact sur l'efficacité des politiques nationales ? En d'autres termes, une institution internationale forte est-elle nécessaire à la mise en œuvre nationale ? Dans ce contexte, un certain nombre de questions méritent d'être étudiées⁴⁷.

Identifier la nature des problèmes et les liens entre diagnostic et intérêts

Le premier défi est de renforcer les fondements empiriques des problèmes identifiés ; l'appel du Groupe de haut niveau sur la cohérence à l'approfondissement des recherches sur la nature des problèmes doit être l'occasion de développer des études rigoureuses.

Reconnaître les atouts existants

Comment conserver les atouts du système tout en le renforçant ? Le débat sur la réforme de la gouvernance internationale de l'environnement s'est exclusivement concentré sur la critique et l'identification des défaillances du système actuel en omettant ses atouts et ses succès. Les difficultés de mise en œuvre ne signifient pas qu'il y ait absence d'activité internationale. Depuis 1997, différents indices témoignent d'un certain progrès, tels que la signature de nombreux accords (sur la désertification, les pêcheries, les polluants organiques persistants, la participation citoyenne) dont certains sont contraignants (protocoles de Kyoto et de Carthagène), le renforcement d'autres accords (protocole de Montréal), l'augmentation du financement disponible, l'affirmation de certains principes (consentement préalable en connaissance de cause, précaution, responsabilités communes mais différenciées) et la participation effective d'un plus grand nombre d'acteurs (ON, industrie).

46. En termes, par exemple, de renforcement de la participation ou de capacités d'adaptation et d'apprentissage ; Philippe LE PRESTRE, *Releasing the Potential of Emerging Trends. For a Canadian Initiative on Strengthening Convention Governance Systems*, Vancouver, International Environmental Governance Workshop, Environment Canada, 2001 ; Norichika KANIE, « Governance with Multilateral Environmental Agreements. A Healthy or Ill-Equipped Fragmentation ? », dans Lydia SWART et Estelle PERRY, *Global Environmental Governance. Perspectives on the Current Debate*, op. cit., pp. 67-86.

47. Certaines sont également soulevées par Benoît MARTIMORT-ASSO et Laurence TUBIANA, « Gouvernance internationale de l'environnement. Les prochaines étapes », *Les synthèses de l'IDDRI*, n° 6, 2006.

Articuler environnement et développement durable

Toutes les bonnes choses ne vont pas nécessairement ensemble ; le débat sur la gouvernance a mis en évidence le fossé qui peut exister entre protection de l'environnement et développement durable. On ne peut, par exemple, faire l'économie d'une réflexion profonde sur la nature et le fonctionnement de la Commission du développement durable chargée d'effectuer le suivi d'Agenda 21, le programme d'action de la Conférence de Rio de 1992. Six anciens présidents de la Commission et la société civile ont, chacun de leur côté, proposé des éléments de diagnostic et de solution, comme sa transformation en organe subsidiaire de l'Assemblée générale, par exemple.

Intégrer sans centraliser

Si la centralisation des fonctions n'est pas la panacée que certains avancent, une meilleure articulation ou intégration des activités et des fonctions des AME, des OIG traditionnelles, des autorités nationales et des acteurs de la société civile demeure souhaitable. Cette articulation doit se faire à travers le développement des réseaux de politiques publiques et à plusieurs niveaux : 1) entre AME (et ici l'approche par regroupements sectoriels s'impose de plus en plus dans certains domaines), tout en œuvrant pour le renforcement de l'autorité et des moyens des AME et en gardant à l'esprit qu'il ne peut y avoir un seul modèle pour tous les problèmes d'environnement ; 2) entre des domaines d'action différents mais qui touchent, ensemble, au développement durable, tels que les activités humanitaires et les mesures de protection de l'environnement ; 3) entre initiatives privées et publiques. De nouvelles sources de normes ont émergé à travers des partenariats entre acteurs non étatiques qui comblent un vide que les institutions intergouvernementales n'ont pas réussi à occuper mais qui échappent aussi au contrôle démocratique et fragmentent encore davantage la gouvernance actuelle⁴⁸. Il s'agit moins d'unifier les normes (puisqu'un système décentralisé doit, par définition, favoriser l'expérimentation) que de s'assurer qu'elles ne sont pas incompatibles ; 4) entre échelles de gouvernance. À ce propos, la réflexion intercalaire porte sur trois niveaux (global-national-local), voire quatre niveaux si l'on tient compte du régional, dont les relations sont interdépendantes et possèdent chacune leur importance. Il s'agit non seulement de comprendre les mécanismes d'interaction et d'agrégation entre ces niveaux, mais encore de permettre la construction d'un « univers de sens commun » capable de soutenir la mobilisation d'acteurs participant à la définition et à la mise en œuvre d'un régime. Cette interdépendance des différents niveaux de gouvernance fait que l'on n'évacue pas le problème

48. Voir, notamment, Marie-Claude SMOUTS, *Forêts tropicales, jungle internationale. Les revers d'une écopolitique mondiale*, Paris, Presses de sciences po, 2001 ; A. Claire CUTLER, Virginia HAUFLE et Tony PORTER, *Private Authority and International Affairs*, Albany, State University of New York Press, 1999 ; Jennifer CLAPP, « The Privatization of a Global Environmental Governance. ISO 14000 and the Developing World », *Global Governance*, vol. 4, 1998, pp. 295-316.

en changeant d'échelle ou en contournant un niveau : le global ne peut se substituer au local ou au national, ni le lien global-local au lien national-local. La prise en compte de cette préoccupation présente un certain nombre de défis : 1) comment renforcer le lien global-local sans délégitimer ni affaiblir le niveau national, ou encourager les blocages, voire le risque de perception de néocolonialisme ? 2) comment s'assurer que le renforcement du lien global-local ne se fasse aux dépens de ce dernier ? 3) comment renforcer le lien national-local tout en tenant compte des objectifs du régime⁴⁹ ? Si la réforme de la GIE demeure évasive, c'est sans doute qu'il est illusoire de vouloir centraliser l'autorité et la production de normes et de savoir. Les impasses actuelles ou les progrès marginaux enregistrés depuis 2001 mettent en évidence la nécessité de réfléchir à des modes de gouvernance différents de ceux qui, jusqu'ici, ont servi de modèle et qui agissent davantage comme des carcans que comme des moyens d'avancer vers la définition collective d'un bien commun en matière d'environnement et de développement durable.

49. P. LE PRESTRE, « La mise en œuvre de la CDB sur trois niveaux. Défis et possibilités d'intégration », communication présentée au colloque, *Mise en œuvre de la Convention sur la biodiversité*, CREUM, CERUM et CEDRIE, Université de Montréal, 17 mai 2007.