

PAR LAURENT STÉFANINI



ambassadeur délégué à l'environnement

Pour une **nouvelle gouvernance** mondiale avec la mise en place d'une **institution dédiée**

ET RAYMOND COINTE (80)



directeur des affaires européennes et internationales du MEEDDM (Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer

Parmi une multitude d'accords thématiques, un petit nombre est géré par le Programme des Nations unies pour l'environnement. L'organisation actuelle est très complexe et ne permet pas un pilotage efficace. Les tentatives de réforme n'ont pas réussi à résoudre la question. L'urgence et l'importance des problèmes à traiter conduisent à envisager une relance du débat avec à terme la mise en place d'une institution dédiée.

■ En 1972, l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) a voté une résolution créant le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) chargé de coordonner l'action des organismes des Nations unies en matière d'environnement et de promouvoir la coopération internationale en matière environnementale.

Mais ce système de gouvernance souffrait de deux lacunes. Tout d'abord, le pouvoir délibératif s'est dès l'origine fragmenté, puisque les COP (Conférences des Parties) des AME (Accords multilatéraux en matière d'environnement) se sont vu reconnaître également un

rôle décisionnel ; de cette situation résulte l'absence de pilotage du système de la Gouvernance internationale de l'environnement (GIE). Ensuite, les moyens de financement des AME échappent au PNUE ; le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), créé en 1990, qui est administrativement géré par la Banque mondiale, juridiquement indépendant du PNUE et des AME, constitue aujourd'hui la principale source de financement (enveloppe de 3,1 milliards de dollars pour la période juin 2006-juin 2010) de projets environnementaux au niveau mondial ; il convient toutefois de rappeler que les demandes de financement ne peuvent être adressées directement au FEM, mais doivent lui être transmises *via* le PNUE, le PNUD ou la Banque mondiale. À ces limites initiales se sont ensuite ajoutées des contraintes qui ont empêché le PNUE de remplir sa mission de coordination. En vertu d'une décision prise en 2002 à Carthagène, qui consacrait une situation de fait, le PNUE n'est pas habilité à coordonner ni à administrer les AME, à moins d'en être expressément chargé par les COP (Conférences des Parties). Il en résulte actuellement que le PNUE se borne à gérer administrativement 7 AME sur les 200 existants (dont une cinquantaine d'accords majeurs comme la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques).

Des tentatives de réforme infructueuses

Depuis la fin des années 1990, des réformes plus ou moins ambitieuses ont été lancées, toutes ayant le PNUE pour pivot, mais sans grand succès. Elles ont ou bien échoué ou bien obtenu de maigres résultats pour deux raisons essentielles.

La première était l'absence de volonté politique de la part d'une majorité d'États. Le bilan des consultations informelles sur la GIE menées dans le cadre de l'AGNU en 2006-2008 est à cet égard éclairant ; il montre qu'à l'except-

L'énorme enjeu que représente la lutte contre le changement climatique justifie une approche renouvelée du débat

REPÈRES

Alors que la réforme de la Gouvernance internationale de l'environnement (GIE) dans le cadre des Nations unies peine à avancer, le président de la République a appelé à la création d'une Organisation mondiale de l'environnement (OME) lors de son discours à l'Organisation internationale du travail, le 15 juin 2009 : « Lorsque nous serons parvenus, à Copenhague, à un accord ambitieux sur le climat, il faudra que soit créée alors une véritable Organisation mondiale de l'environnement en mesure de faire appliquer les engagements qui auront été pris, je l'espère, par tous. »



Dix ans de réformes

En 1999, le Groupe de gestion de l'environnement, dont le secrétariat était confié au PNUE, visait à donner plus de cohérence à l'action environnementale des agences d'exécution (PNUE et PNUD) et des organismes bailleurs de fonds. En 2000, la réunion du Forum mondial des ministres de l'Environnement, qui s'adressait à tous les États, et non plus seulement aux 58 États du Conseil d'administration du PNUE, cherchait à renforcer la légitimité politique du PNUE, en créant une enceinte de dialogue politique élargie. En 2002, les décisions prises à Carthagène par le Conseil d'administration du PNUE avaient pour objectif à la fois de renforcer le rôle du PNUE et de jeter les bases d'une évolution vers le statut d'institution spécialisée. En 2005, le projet de transformation du PNUE en une institution spécialisée des Nations unies, une Organisation des Nations unies pour l'environnement (ONUE), fut lancé par la France puis repris par l'Union européenne en 2005, avec pour but d'opérer un « saut qualitatif » en changeant le statut du PNUE.

tion de l'Union européenne et pour des raisons diverses, la plupart des autres pays s'arrangent de la situation actuelle de la GIE : les pays en développement veulent aller au-delà de la GIE et parlent de Gouvernance du développement durable (GDD), parce qu'ils voient depuis toujours dans le renforcement du seul pilier environnemental du développement durable une entrave à leur développement économique ; les grands pays industrialisés non européens s'arrangent de l'organisation actuelle de la GIE : le pragmatisme anglo-saxon s'accommode facilement d'un système de GIE multicentrique tandis que la Russie considère qu'une GIE faible est le meilleur garant de sa liberté de manœuvre nationale ; on pourrait être tenté de conclure que le problème de gouvernance a une forte connotation culturelle, l'Union européenne cherchant à « exporter » des schémas d'organisation, qui lui sont familiers.

Un système à trois composantes

La seconde raison est l'ignorance de la double dimension systémique de la GIE : en interne, toutes les tentatives de réforme se sont focalisées sur le PNUE, alors que la GIE est un système à trois composantes juridiquement

indépendantes : le PNUE, les AME et le FEM ; en externe, le pôle international environnemental doit s'intégrer dans le système plus large des organisations internationales relevant des deux autres piliers – social et économique – du développement durable. Sans avoir été jusqu'à ce jour débattue au niveau international, cette question oppose les pays en développement, notamment émergents, qui, au nom du développement, mettent en avant le principe de « responsabilités communes mais différenciées », et les pays du Nord qui visent la mise en œuvre au niveau mondial de normes environnementales et sociales équitables.

Au sein de l'Assemblée générale, la proposition de l'ONUE suscite peu d'enthousiasme. Est-elle prématurée ou au contraire désuète dans un monde qui se caractérise par l'émergence de systèmes complexes où intervient une multiplicité d'acteurs aux statuts différents ?

Gérer les suites de la négociation climat

Si la négociation climat aboutit, la mise en œuvre des différentes composantes de l'accord et leur financement relanceront la question de la GIE, à la fois de manière pressante et dans des termes inédits ; plusieurs hypothèses sont envisageables :

- la création d'un pôle climat doté d'une puissance financière autonome pourrait-elle exercer un effet d'attraction structurant sur le système actuel de GIE, compte tenu des synergies entre le climat et d'autres grandes problé-

Rationaliser l'organisation actuelle ou créer une institution spécialisée ?

Dans l'audit de la GIE qu'elle a effectué en 2008, l'Inspection des Nations unies s'est focalisée sur les relations entre le PNUE et les AME. Elle a formulé 12 recommandations qui ont pour objectif central de mettre en place un pilotage d'ensemble de la sphère des AME. Celui-ci serait confié au PNUE, dont l'action serait elle-même encadrée par l'ONU (AGNU et SGNU, selon la matière). Il reste que l'Inspection des Nations unies fait elle-même état d'un scepticisme certain quant aux chances de mise en œuvre de ses préconisations.

Le problème de gouvernance a une forte connotation culturelle

matiques environnementales (biodiversité, désertification...)?

– l'intense effort financier destiné au climat serait-il mis en œuvre par un FEM rénové et renforcé, qui serait en mesure d'exercer un effet structurant sur l'ensemble du système de GIE ?

– la question cruciale de la préservation de la compétitivité des économies et de leur égale exposition aux contraintes environnementales (comparabilité des engagements), ainsi que la mise en place de mécanismes de contrôle voire de régulation (mécanismes d'inclusion carbone) pour faire face au dumping environnemental, ne devrait-elle pas conduire à élargir le champ du débat à la sphère économique et sociale ?

Vers une réunion « Rio + 20 »

L'énorme enjeu que représentent, en termes de régulation internationale, la lutte contre le changement climatique ainsi que le rôle charnière désormais joué par les pays émergents, qui correspondent à une évolution de fond depuis l'adoption des principes de Rio, justifie une approche rénovée du débat. Dans ce contexte nouveau, l'initiative brésilienne d'organiser en 2012 une réunion internationale « Rio + 20 » prend tout son sens, d'autant qu'elle devrait intégrer une réflexion sur la gouvernance du développement durable.

L'ambition d'une gouvernance internationale de l'environnement cohérente, à l'origine de l'idée de l'ONUE, est aujourd'hui plus fondée que jamais en particulier pour faire appliquer les engagements qui devraient être pris à Copenhague. Alors qu'en matière économique (Banque mondiale, FMI) et sociale (BIT), des institutions spécialisées des Nations unies et de Bretton Woods peuvent incarner deux des trois piliers d'une gouvernance mondiale du développement durable, les faiblesses de la GIE actuelle sont de plus en plus incompréhensibles.

Une démarche en plusieurs temps

La transformation du système de GIE en une OME nécessitera du temps, d'où l'intérêt de deux démarches parallèles. La première s'inscrit dans le court-moyen terme : soutenir toute initiative de nature à améliorer ponctuellement la GIE ; appuyer les réformes de rationalisation prônées par l'Inspection des Nations unies, tout en ne se faisant pas trop d'illusions sur leurs chances de succès ; soutenir la créa-

De l'ONUE à l'OME

L'expérience tirée de l'intense travail diplomatique qui a été effectué dans le cadre du projet de l'ONUE doit être pleinement utilisée pour relancer la réflexion internationale sur la GIE. Elle s'organise autour de deux enseignements :

– **le positionnement de l'OME est une condition essentielle de l'adhésion au projet : la création d'une OME devrait être présentée comme permettant d'achever la mise en place d'une véritable gouvernance mondiale du développement durable au niveau institutionnel et non de la lancer ;**

– **l'OME exigera une approche institutionnelle innovante : pour créer une OME à partir d'un système aussi complexe que la GIE, il faudra certainement faire appel à des montages inédits, ce qui supposera ouverture et imagination.**

tion, au niveau international, d'un dispositif d'interface science-politique en matière de biodiversité (IPBES), car une politique adaptée aux défis à relever dans le domaine du vivant impose, comme ce fut le cas pour le climat avec le GIEC-IPCC, à la fois un consensus sur le diagnostic scientifique et une liaison forte entre le monde scientifique et les décideurs politiques ; veiller, lors de la négociation du futur accord international sur le mercure, à ce que le dispositif de gestion retenu soit efficace et cohérent avec les « arrangements » visant à mettre progressivement en place un « pôle AME dans le domaine chimique ».

La seconde démarche vise le moyen et long terme et vise à relancer la réflexion internationale sur la mise en place du troisième pilier de la GMDD, grâce à la transformation du système de GIE actuel en une OME.

L'intégration des trois composantes actuelles (PNUE, AME, pôle financier) de la GIE dans une institution spécialisée (une OME) devrait être l'étape ultime d'un processus.

Grâce aux relations qu'elle devrait naturellement établir avec les autres institutions spécialisées des Nations unies (FAO, OMS, OMM, Unesco...) comme avec les grandes organisations internationales dont les actions ont des incidences sur l'environnement (OMC ou Banque mondiale), l'impact de la mise en place d'une OME dans le système onusien ne peut qu'être positif, car source d'une plus grande cohérence dans la gouvernance mondiale en matière d'environnement. ■

La transformation du système de GIE en une OME nécessitera du temps