

GOVERNANCE INTERNATIONALE DE L'ENVIRONNEMENT

UNE INITIATIVE FRANÇAISE

PAR

PHILIPPE LE PRESTRE¹

Le débat sur la réforme de la gouvernance internationale de l'environnement (GIE) recoupe des préoccupations variées. Bien que largement circonscrites à la réforme du système onusien, ces discussions dépassent les problèmes du programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et le seul régime de protection de l'environnement. Néanmoins, 2005 a vu la conclusion d'une nouvelle phase de discussions visant à mobiliser la communauté internationale autour d'une définition minimale des difficultés du système et des paramètres de solution. Après avoir retracé le contexte de l'émergence de ces questions, cet essai présente les contours et les premiers éléments d'un bilan de l'initiative française visant à transformer le PNUE en agence spécialisée des Nations Unies.

UNE QUESTION ANCIENNE D'UNE URGENCE NOUVELLE

La question de la GIE avait déjà fait l'objet de nombreuses interrogations lors de la Conférence de Stockholm sur l'environnement humain en 1972. Hier, comme aujourd'hui, on s'interrogeait sur l'utilité de créer une nouvelle organisation, sur son mandat, ses pouvoirs et ses ressources. Quatre grands développements remirent en question la solution de 1972, le PNUE : les difficultés opérationnelles du Programme, la complexité croissante des questions environnementales, un nouveau sentiment d'urgence et l'avènement du concept de développement durable.

Les difficultés récurrentes du PNUE

Dans l'esprit de ses créateurs, le PNUE devait demeurer modeste. Son rôle principal, à l'origine, était de stimuler et de coordonner les agences et programmes de l'ONU, de diffuser de l'information et d'aider les Etats à mettre en place des politiques d'environnement. A ceux qui demandaient une organisation forte, on opposait que la question principale était d'intégrer les considérations environnementales dans l'action des autres agences. A cette raison s'en ajoutaient d'autres plus prosaïques, telles que l'opposition des agences de l'ONU soucieuses de conserver le contrôle de leur domaine, les réticences des pays en développement (PED) face à l'émergence d'une organisation susceptible de redistribuer l'aide au développement vers des objectifs qu'ils estimaient secondaires ou qu'ils soupçonnaient de cacher un nouveau protectionnisme ou encore l'absence de ministères nationaux susceptibles de servir d'interlocuteurs privilégiés auprès d'une organisation internationale en qui ils verraient un relais à leur action.

Le PNUE, doté de moyens réduits, fut donc chargé de jouer un rôle transversal et catalyseur, forcé de s'appuyer sur d'autres organisations existantes tout en les incitant à prendre ses préoccupations en compte et encouragé à n'œuvrer que dans les champs d'action délaissés par les autres agences de l'ONU. Dès sa création, il éprouva des difficultés considérables à s'acquitter de ses tâches de coordination. Les premières tentatives échouèrent rapidement. L'influence politique du PNUE a, depuis sa création, largement reposé sur la personnalité, l'autorité morale et le capital politique de son directeur exécutif.

Outre l'opposition de certains Etats à un programme fort, l'évolution institutionnelle de la gouvernance de l'environnement a également accru les incertitudes de son mandat. L'avènement du concept de développement durable après la Conférence de Rio de 1992 a contribué à le marginaliser et l'élargissement du champ d'action des institutions existantes aux questions d'environnement a remis en cause sa spécificité. Le PNUE affronte la concurrence d'organisations intergouvernementales (OIG) absentes au moment de sa création (Fonds pour l'environnement mondial ou FEM), Commission du développement durable ou CDD), secrétariats de conventions) ou qui n'étaient pas très engagées dans l'environnement (PNUD, Banque mondiale, FAO).

Les difficultés du PNUE proviennent aussi de sa localisation géographique excentrée à Nairobi – où les conditions de travail sont loin d'être optimales – et de son financement à la fois modeste (environ 120 millions de dollars par an), contraignant et peu prévisible. Malgré l'adoption, en 2002, d'une échelle

¹ Professeur de Sciences politiques à l'Université Laval (Canada).

indicative visant à élargir les sources de contributions à son Fonds pour l'environnement, quatre pays (Etats-Unis, Japon, Royaume-Uni, Allemagne) assuraient encore plus de 50% de son financement et une vingtaine 95% en 2003. Bien que les contributions étatiques aient aujourd'hui regagné leur niveau du début des années 1990 après une chute marquée, la proportion de crédits liés et volontaires limite la marge de manœuvre de l'organisation.

Le rapport Brundtland de 1987, le plan d'action de Rio (Agenda 21) de 1992, l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) et le Sommet mondial du développement durable de Johannesburg en 2002 (SMDD) ont donc appelé au renforcement du PNUE. Suite à la Conférence de Rio, où il avait joué un rôle relativement effacé, le PNUE a cherché à réaffirmer sa prééminence. Cette action s'est faite en plusieurs étapes. La Déclaration de Nairobi sur le rôle et le mandat du PNUE, adoptée en février 1997 par le Conseil d'administration (CA) du PNUE (décision GC19/1/1997), renforce le rôle du Comité des représentants permanents à Nairobi, affirme la place centrale du PNUE en tant qu'organe principal des Nations Unies chargé d'identifier l'ordre du jour environnemental international et appelle au renforcement de son statut.

En 1998, la UN Task Force on Environment and Human Settlements, présidée par le PNUE, conclut que la fragmentation institutionnelle et la perte de cohérence politique, résultant du nombre d'organes intergouvernementaux engagés dans les domaines de l'environnement, rendaient inefficace le travail de l'ONU dans ce domaine². Le rapport proposait la création d'un Forum mondial des ministres de l'Environnement³ (FMME) et d'un Groupe de gestion de l'environnement, proposition endossée par l'AGNU la même année. En 2000, la déclaration ministérielle de Malmö soulignait la nécessité d'une adaptation des arrangements institutionnels existants face à la diversité des problèmes d'environnement dans un contexte de mondialisation, qui lui-même accroît la complexité de la formulation de politiques cohérentes et appropriées. En particulier, dans la perspective du SMDD à venir, la Déclaration affirmait que : «la Conférence de 2002 devrait examiner les conditions qui s'attachent à un plus grand renforcement de la structure institutionnelle de la gouvernance internationale de l'environnement sur la base d'une évaluation des besoins futurs d'une architecture institutionnelle ayant les capacités de répondre efficacement aux nombreuses et diverses menaces qui se posent à l'environnement dans un monde mondialisé. Le rôle du PNUE à cet égard doit être renforcé et sa base financière élargie et rendue plus prévisible».

Les questions de gouvernance de l'environnement furent traitées en parallèle à la préparation du Sommet de Johannesburg. En février 2001, le conseil d'administration du PNUE créait le Groupe intergouvernemental de ministres ou de leurs représentants (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 gouvernance de l'environnement (décision PNUE 21/21). Cependant, le GIM se heurta rapidement à la méfiance des PED et à l'indifférence, voire l'hostilité, des pays industrialisés autres que ceux de l'Union européenne et le Canada. En conséquence, il ne transmit que de faibles recommandations à la 7e session spéciale du PNUE de février 2002, dont la décision 1 (PNUE/GCSS.VII/1) fut plus tard intégrée au Plan de mise en œuvre de Johannesburg (par. 140). Cette décision portait sur le rôle et la structure du FMME, la situation financière du PNUE (avec l'adoption d'une échelle de contributions volontaire), la coordination des accords multilatéraux sur l'environnement (AME) et le renforcement des capacités des PED⁴.

Malgré les réaffirmations répétées de son rôle et l'amélioration de sa situation financière grâce au système adopté en 2002, les partisans du renforcement du PNUE continuent de souligner que ses ressources financières et humaines limitées et un contexte de gouvernance plus complexe entravent son fonctionnement et nuisent à son efficacité, si bien que l'organisation n'a jamais pu jouer efficacement son rôle de coordination, a perdu son autorité sur des champs d'action qui étaient les siens ou qu'elle a contribué à faire émerger et n'a pu assurer son autorité sur les biens communs globaux.

Une gouvernance plus complexe

Deux facteurs ont accentué la complexité de la GIE : la multiplication des accords environnementaux et leur aspect contraignant plus marqué.

² Assemblée générale des Nations Unies, «Environment and human settlements. Report of the Secretary General», 6 oct. 1998 (A/53/463).

³ Créé le 28 juillet 1999 par la résolution 53/242 de l'AGNU.

⁴ La décision appelait au développement d'un Plan stratégique intergouvernemental pour l'appui technologique et le renforcement des capacités que le conseil d'administration du PNUE adopta finalement en février 2005 (dit «Plan de Bali»).

Signe de l'importance de cet ordre du jour et des règles de droit, la multiplication des accords reflète aussi la diversité des questions qu'englobe la notion d'environnement. Le PNUE estime qu'il existe plus de 500 traités internationaux et autres accords liés à l'environnement, dont plus de 70% sont régionaux. Ce nombre est sujet à caution puisque la notion d'environnement fluctue, que ces accords ont une nature et une portée très diverses et que leur statut varie. En pratique, les discussions sur la réforme de la GIE concernent une cinquantaine d'accords, qui touchent à des domaines d'action multiples et donc engagent des acteurs multiples.

Cette diversité a trois conséquences. La première a trait aux difficultés logistiques d'organisation des multiples réunions qu'entraîne cette coopération accrue et qui représentent un lourd fardeau financier et humain pour tous les Etats, même les plus riches. La deuxième est une grande diversité d'approches des problèmes d'environnement. Dans le domaine de la biodiversité, par exemple, aux approches traditionnelles centrées sur les espèces (Convention de Washington sur les espèces menacées, Convention de Bonn sur les espèces migratrices) s'en ajoutent d'autres, qui privilégient l'habitat (Convention sur le patrimoine mondial) ou l'écosystème (Convention de Ramsar sur les zones humides, Convention sur la diversité biologique). Le droit international, les concepts scientifiques, les normes et les procédures évoluent. De nouveaux principes, souvent issus du droit national, et de nouvelles méthodes – tels le consentement préalable informé ou la participation – apparaissent. Enfin, une troisième conséquence est un besoin de coordination accru entre acteurs nationaux et entre organisations internationales, afin d'harmoniser leurs politiques et leurs attentes, tout en évitant une trop grande concurrence pour des ressources qui demeurent limitées.

Les accords deviennent aussi plus contraignants. L'expérience des traités sur le désarmement et de certains accords sur l'environnement a montré que les Etats étaient prêts à accepter un système élaboré d'examen de leur application, associé à des mesures d'inspection et de conformité contraignantes. Ce besoin a été accentué par l'expansion du champ de l'environnement qui, touchant un plus grand nombre de domaines, affecte plus d'acteurs, notamment économiques. Le recours à des sanctions commerciales, pour encourager le respect des obligations ou inciter les Etats à souscrire à un accord, s'est accru. Or, cette évolution est intervenue au moment où la communauté internationale rationalisait et étendait la structure du droit commercial par les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). D'où des interrogations sur la cohérence et la complémentarité entre les normes véhiculées par ces nouveaux régimes environnementaux et commerciaux. En cas de conflit, comment s'assurer que les unes ne seront pas subordonnées aux autres?

Un nouveau sentiment d'urgence et des attentes croissantes

Les deux dernières décennies du XX^e siècle virent l'apparition de nouveaux problèmes globaux (ozone, changements climatiques) ou à l'échelle mondiale (biodiversité, eau, polluants organiques persistants, pêcheries). Le retour en force des questions d'environnement sur la scène internationale s'explique par plusieurs facteurs, dont la dégradation des paramètres environnementaux, l'apparition de nouvelles catastrophes potentielles, l'émergence de nouveaux acteurs et l'atténuation des questions de sécurité traditionnelles. L'interdépendance environnementale s'est accrue. Le sentiment que les efforts passés ont été insuffisants ou limités à quelques pays et à quelques domaines, la dégradation des indicateurs globaux (climat, biodiversité, désertification, cycles biogéochimiques) et les difficultés de mobiliser des ressources suffisantes accroissent ce sentiment d'urgence.

La transformation du discours

Enfin, la problématique de l'environnement a été redéfinie en termes de développement durable (amorcé dans le rapport Brundtland de 1987, affirmé à Rio en 1992, consacré à Johannesburg en 2002), dont la traduction politique est aujourd'hui centrée autour des OdM. Cette redéfinition a pour conséquence d'orienter l'action publique vers la lutte contre la pauvreté et les dimensions locales (plus que globales) et socio-économiques (plus que scientifiques) de la protection de l'environnement. Selon le Groupe des 77 (G77), le débat sur la GIE devrait, en fait, porter sur la gouvernance internationale du développement durable.

L'adoption du concept de développement durable comme élément organisateur principal de l'action de l'ONU dans les domaines socio-économiques, alors que le PNUE n'a pour mandat que l'environnement, a contribué à marginaliser son champ d'action depuis la Conférence de Rio (1992) et surtout celle de Johannesburg (2002). D'où une tension entre le désir de pertinence du PNUE, qui pousse l'Organisation ou ses partisans à revendiquer un rôle central dans le développement durable et sa responsabilité à définir une

sphère d'action autonome en faveur de l'environnement en général – et non seulement en faveur des problèmes d'environnement directement liés à la lutte contre la pauvreté.

L'ENGAGEMENT DE LA FRANCE

Une action effacée dans un discours fort

L'action diplomatique de la France en matière d'environnement est longtemps demeurée marginale. Bien sûr, les représentants du pays ont parfois joué un rôle remarqué : ses juristes furent des pionniers et continuent d'apporter une contribution importante au droit de l'environnement; ses intellectuels ont développé les fondements du développement durable. Cependant, ses chercheurs ou la société civile ont peu contribué à l'agenda diplomatique en matière d'environnement – hormis, sans doute, dans le cas de la pollution marine par les hydrocarbures –, à leur encadrement conceptuel, à l'identification des solutions, à la définition des paramètres des accords existants ou à leur mise en œuvre, que ce soit au niveau européen ou international.

Ce jugement dépend, bien sûr, de la question traitée. Il est cependant difficile d'identifier un accord important dans lequel la France ait joué un rôle moteur, que ce soit dans sa mise à l'ordre du jour, sa négociation, la contribution de concepts-clefs ou sa mise en œuvre. Le soutien financier de Paris au PNUE a historiquement été limité (bien qu'en hausse depuis quelques années), loin derrière celui du Royaume-Uni et de l'Allemagne. Cela reflète aussi le manque d'intérêt de l'administration qui, longtemps, n'a vu dans l'environnement qu'un champ d'action secondaire, même si les pouvoirs publics se sont largement mobilisés autour de Rio, puis de Johannesburg. On pourrait aussi expliquer cette situation par la priorité accordée à l'action dans le cadre européen – pourtant, l'Allemagne et le Royaume-Uni jouent un rôle actif dans les enceintes internationales.

L'engagement rhétorique puis diplomatique de la France dans le dossier de la gouvernance fait figure d'exception. On peut le faire remonter à la déclaration adoptée par le Sommet de La Haye de 1989, organisé par les Pays-Bas à l'initiative de ces derniers, de la France et de la Norvège, afin d'examiner les problèmes d'environnement à l'échelle mondiale. Les représentants de vingt-quatre pays, dont dix-sept chefs d'Etat, proposèrent alors la création d'une autorité internationale chargée de protéger l'atmosphère, qui disposerait de pouvoirs de contrainte. Cette idée, qui n'eut aucune suite immédiate, allait trouver un prolongement après Rio dans de multiples appels à la création d'une organisation mondiale de l'environnement (OME). L'avènement de l'OMC, en 1995, allait relancer le débat. Helmut Kohl, Jacques Chirac, le directeur général du Fonds monétaire international Michel Camdessus et deux directeurs généraux de l'OMC, Renato Ruggiero et Supachai Panitchpakdi, appelèrent successivement à la création d'une OME.

Le gouvernement français profita de la présidence française de l'Union européenne pour en promouvoir l'idée en 2001, vue comme l'aboutissement d'un processus qui débiterait par le renforcement du PNUE. Si les appels de la France en faveur d'une OME furent surtout portés par des membres du parti socialiste, c'est le président Jacques Chirac qui en est l'un des porte-parole les plus actifs depuis 1998. Son discours de Johannesburg, par exemple, affirmait que : «pour mieux gérer l'environnement, pour faire respecter les principes de Rio, nous avons besoin d'une Organisation mondiale de l'environnement». En 2003, le Président français fit de la création d'une Organisation des Nations Unies pour l'environnement (ONUEN) «l'un des axes majeurs de notre diplomatie environnementale»⁵. Ces professions de foi de Johannesburg reflétaient la modestie des résultats du processus de réflexion intergouvernemental (GIM) initié par le Canada sous l'égide du PNUE depuis mai 2001.

La France ne joua pas un rôle particulièrement visible au sein de ce processus qui, malgré la modestie de ses résultats, permit aux Etats 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. Toutefois, l'indifférence des Etats-Unis et la méfiance des PED empêchèrent toute réforme majeure du PNUE ou de la gouvernance. Jacques Chirac, soutenu par quelques pays qui, depuis les années 1990, avaient avancé l'idée d'une 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, à savoir le changement de statut du PNUE.

⁵ Serge LEPÉLTIER, Allocution du ministre français de l'Ecologie et du Développement durable à l'occasion de l'ouverture de la table ronde du Comité 21 sur l'Organisation des Nations Unies pour l'environnement, Paris, 17 fév. 2005, disponible sur le site Internet www.comite21.org/actualites/onue/discours_serpe_lepeltier.pdf; nov. 2005.

Une coalition de pays de bonne volonté

La France et l'Allemagne soutiennent depuis longtemps que la voie de l'OME passe par le renforcement du PNUE, objectif immédiat largement partagé. Cependant, la nature que ce renforcement devrait assumer est demeuré vague. Pour les uns, renforcer le PNUE signifiait lui donner les moyens d'accomplir les tâches et les missions que les Etats lui avaient assignées au fil des ans; pour les autres, cela signifiait élargir son mandat et accroître ses moyens.

Face à l'impasse des discussions internationales, la France entreprit, avec le soutien actif de l'Allemagne, d'initier des discussions entre pays intéressés. Elles visaient essentiellement à construire 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. Cette initiative représentait un changement de tactique marqué : on évite le projet grandiose d'une OME au profit d'un objectif pragmatique et limité; on privilégie l'écoute et la sensibilisation plutôt que les effets de manche – «contrairement à ce qui se passe d'habitude, la France pose la question aux autres pays plutôt que de leur dire 'La France pense que'»⁶. On ne discuterait pas de la nature d'une OME, de l'avenir de la CDD, du PNUE et de l'ONUDI ou du rôle du FEM, même si, en pratique, il sera difficile de les laisser de côté.

L'objet de cette initiative demeurait ostensiblement limité : maintenir les questions de gouvernance à l'ordre du jour, particulièrement lors du Sommet de 2005 sur les ODM, et ainsi créer une force en marche en faveur d'une réforme importante de la GIE, qui commencerait par le changement de statut du PNUE.

Des consultations informelles furent organisées à la fois à New York, qui rassemblaient des représentants des missions nationales à l'ONU souvent peu au fait de ces questions, et à Nairobi, où les représentants permanents jouent un rôle important dans la gouvernance du PNUE. Cela causa quelques problèmes de coordination, mais permit, aux yeux des Affaires étrangères du moins, d'associer une vision plus politique à New York à une perspective plus technique ou centrée sur le cas spécifique du PNUE à Nairobi.

Vingt-six pays acceptèrent de faire partie de ce groupe de travail⁷. Certains étaient des partisans déclarés de cette option; d'autres, plutôt sceptiques, attendaient de voir dans quelle direction les discussions allaient évoluer. Le groupe n'incluait pas d'opposants déclarés (Etats-Unis, Australie ou Russie), mais des PED participèrent à ces travaux, bien que le G77, par le passé, ait exprimé son opposition à une OME ou au changement de statut du PNUE.

Une définition du problème plus circonscrite

De février à septembre 2004, le groupe se pencha d'abord sur la nature des problèmes. Il était cependant clair, depuis le début, que la seule option envisagée serait l'ONUE, la question n'étant pas de savoir si elle était désirable, mais quelles formes elle pourrait prendre et comment elle pourrait être amenée. Les discussions postulaient largement que la solution préférée a priori pourrait répondre à des problèmes dont les fondements empiriques demeuraient flous et la nature extrêmement variée, allant des difficultés financières du PNUE au pouvoir de l'OMC.

C'est ainsi que, au tout début du processus, le problème était présenté essentiellement comme une question d'efficacité, d'autorité et de pouvoir. L'efficacité passait par l'amélioration de la cohérence des normes d'une multitude d'accords – une proposition qui reposait sur le postulat de l'existence de conflits entre normes environnementales – et le renforcement des capacités institutionnelles et d'expertise des PED – postulat de gaspillage et de contradictions entre différents programmes de renforcement des capacités dans le domaine de l'environnement. L'autorité portait sur l'amélioration de l'application des normes – en posant que l'absence de mise en œuvre reflète la faiblesse de l'organisation – et de la capacité du PNUE à construire un consensus scientifique – postulat du rôle moteur de la science dans la décision. Le pouvoir prenait la forme du renforcement des capacités de dénoncer les manquements à la mise en œuvre, l'acquisition d'un rôle opérationnel et la capacité de définir les orientations en matière de renforcement des compétences, dont s'inspireraient les bailleurs de fonds et le PNUE⁸.

A l'issue de la première phase du processus, la nécessité de remédier à la faiblesse du PNUE et du droit international vis-à-vis des Etats est moins affirmée. Les représentants français identifient alors cinq types

⁶ Propos de Bettina Laville dans *Agir pour l'environnement*, actes du colloque «L'Organisation mondiale de l'environnement, un projet en construction», organisé à l'Institut d'études politiques de Paris, 17 déc. 2003, p. 70.

⁷ Allemagne, Afrique du Sud, Belgique, Brésil, Burkina Faso, Canada, Chine, Colombie, France, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Kenya, Luxembourg, Maroc, Mexique, Nicaragua, Nigeria, Norvège, République tchèque, Royaume-Uni, Sénégal, Suède, Suisse, Vietnam, et Commission européenne.

⁸ Propos de Denys GAUER dans *Agir pour l'environnement*, *op. cit.*, pp. 25-27. Deux de ces fonctions, sur la science et sur le renforcement des compétences, faisaient alors l'objet de discussions en vertu de la décision I (2002) de la 7^e session spéciale du PNUE. Ce rôle dirigeant a été rejeté dans le cadre des négociations du Plan de Bali qui ne s'applique qu'au PNUE, accusé d'aspirer à coordonner les activités de renforcement des compétences du système onusien et de vouloir concurrencer les bureaux nationaux du PNUE.

de problèmes⁹ : des problèmes de cohérence et d'efficacité, liés à la multiplication des accords et forums de discussion; le faible volume, la fragmentation et le manque de prévisibilité des sources de financement – l'ONUÉ éliminerait le présumé «gaspillage» lié à la fragmentation du système en mutualisant les ressources et les fonctions sous une «autorité» unique; des lacunes dans la collecte des données scientifiques, l'accès inégal et compliqué aux données existantes, l'absence de mécanismes d'alerte structurés et le manque d'information du public; l'urgence de remédier au déséquilibre de pouvoir entre le PNUE et les AME, d'une part, et les autres agences de l'ONU (FAO, OMS) ou hors ONU (OMC), d'autre part; une prise en compte inadéquate des besoins des PED – insuffisance des transferts technologiques et financiers et des renforcements des compétences. Ces constats reposent souvent sur des impressions et des postulats dont la valeur empirique dépend de certaines conditions. Tous ces problèmes sont largement mentionnés depuis 2001, même si leurs conséquences négatives n'ont été que superficiellement analysées¹⁰.

Une solution pragmatique

Le passage des constats à la solution préconisée, soit le changement de statut du PNUE (PNUE+), ne va pas de soi. Une telle transformation implique une redéfinition profonde du mandat et des pouvoirs de l'organisation. On ne crée pas une organisation plus efficace, mais une organisation nouvelle, avec de nouvelles forces mais aussi de nouvelles faiblesses. En quoi une ONUÉ permettrait-elle de résoudre les problèmes identifiés ou constituerait la solution politiquement la plus acceptable demeure flou. Certains observateurs, qui se sont par la suite ralliés à l'option PNUE+, avaient initialement avancé l'idée d'une OME qui, tout en faisant partie de l'ONU, ne traînerait ni le bagage ni les limitations du PNUE. La question qui fait souvent difficulté, en effet, est l'ambiguïté du processus. S'agit-il de renforcer le PNUE en lui donnant les moyens d'accomplir sa mission initiale ou bien ce renforcement est-il le prélude à l'adoption d'une OME avec un mandat bien plus large et des moyens accrus?

La solution, privilégiée aujourd'hui par la France et d'autres pays, est la transformation du PNUE du statut de programme, créé par résolution de l'AGNU et dépendant administrativement du secrétaire général, à celui d'agence spécialisée de l'ONU, au même titre que la FAO, l'OMS ou l'UNESCO. Cette option avait été évoquée durant les discussions GIM, mais rapidement abandonnée devant le peu d'intérêt qu'elle suscitait, y compris auprès du PNUE, lequel œuvrait alors davantage pour un renforcement de ses capacités que pour une renégociation de son mandat.

Cette option se veut 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, non de créer une organisation sur le modèle de l'OMC. L'insistance des participants pour que les solutions s'appuient sur la décision 1 de 2002 issue du processus GIM reflète cette perspective. Il s'agit de renforcer l'action multilatérale au sein de l'ONU, non en dehors d'elle, et de solidifier et légitimer les compétences existantes du PNUE. Les discussions ont donc réaffirmé le maintien du siège de l'ONUÉ à Nairobi¹¹ et l'autonomie des AME. L'impératif de préserver l'autonomie juridique des grandes conventions est un point essentiel que la France semble avoir mis du temps à intégrer dans ses réflexions. Enfin, le discours sur les rapports entre une ONUÉ et l'OMC change : alors que le discours initial insistait largement sur la capacité d'une ONUÉ à agir en contrepoids à l'OMC, voire à faire respecter ses normes par cette dernière, on cherche plutôt à transformer une représentation fragmentée et inefficace en représentation institutionnelle intégrée et forte et à exclure le domaine de l'ONUÉ 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).

Selon cette perspective, le PNUE poursuivrait trois grandes fonctions¹². La première est une fonction d'orientation politique, 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. Il s'agit essentiellement de légitimer et d'affirmer le rôle du FMME – ce qui n'est pas sans soulever des interrogations sur la faisabilité politique d'une telle orientation.

⁹ Serge LEPÉLIER, *op. cit.*; Ministère français des Affaires étrangères, «Résumé des travaux», 2005, disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr.

¹⁰ Cf. Philippe LE PRESTRE / Benoît MARTIMORT-ASSO, «Les questions soulevées par le système de gouvernance internationale de l'environnement», *IDDRI*, 2004, 62 p., disponible sur le site Internet www.iddri.org/iddri/telecharge/gie/wp/iddri_GIE-defaillances.pdf.

¹¹ 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.

¹² Ministère français des Affaires étrangères, «Résumé des travaux», 2005, disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr.

Une deuxième fonction de coordination 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)»¹³, en s'inspirant du modèle de l'OIT ou de l'OMPI. On suppose aussi que la mise en commun de certaines fonctions administratives se poursuivrait. Cela s'appliquerait uniquement aux AME déjà rattachés à l'ONU ou au PNUE. Cette coordination a des ramifications politiques. A tort ou à raison, les AME ont déjà accusé le PNUE d'utiliser ses fonctions administratives afin de tenter d'orienter des choix politiques pourtant arrêtés par leurs conférences des Parties respectives. Ce que recouvre la promesse de respecter l'autonomie des AME peut être ambigu : certaines positions françaises suggèrent qu'une autonomie de jure serait de facto doublée d'une dépendance politique et budgétaire. Inversement, les parties aux AME pourraient être tentées de micro gérer les décisions du PNUE qui les affectent. Pour répondre au problème du fardeau, l'ONU pourrait aussi avoir le mandat d'harmoniser et de simplifier les demandes de rapports et d'informations et de simplifier les mécanismes de suivi des engagements¹⁴. Cette fonction de coordination demeure donc ambiguë. Pour les uns, c'est une question essentiellement technique d'efficacité. D'autres, en revanche, insistent sur le rôle politique que jouerait cette ONU. Serge Lepeltier, alors ministre de l'Écologie et du Développement durable, a, par exemple, insisté sur le rôle d'arbitre d'une ONU¹⁵.

La troisième fonction porte sur le renforcement des capacités des PED. Le groupe de discussion a particulièrement ciblé les participations aux négociations internationales – un aspect particulièrement capital pour la francophonie –, le renforcement 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 renforcer ses moyens et sa légitimité. Puisque, selon les conclusions de la France, «les volumes budgétaires globaux ne devraient pas connaître d'augmentation significative»¹⁶, on peut supposer que le renforcement des activités existantes du PNUE, l'acquisition de nouvelles fonctions de coordination et la rationalisation budgétaire se feraient aux dépens des budgets des AME.

La future ONU devra faire l'objet d'un traité nouveau – un aspect sur lequel les rédacteurs s'attardent peu, mais qui est pourtant lourd d'incertitudes – et comprendre une Assemblée générale et un Directeur élu par cette Assemblée ou simplement nommé par le Secrétaire général des Nations Unies. Cela suppose un budget financé par contribution obligatoire et un élargissement de son autorité et de ses moyens d'action.

L'ONU n'acquerrait apparemment pas de mandat opérationnel. Il n'est pas question de fusionner le PNUD, la CDD, l'ONUDI et le FEM pour constituer une grande agence du développement durable dotée de moyens considérables : «l'ONU n'aurait pas vocation à devenir une agence de mise en œuvre. Au plan local, c'est bien le PNUD qui conserverait son rôle de coordination des activités onusiennes, y compris en matière d'environnement»¹⁷. On ne retrouve pas non plus, dans ces conclusions, une quelconque reconnaissance des contradictions entre développement durable et environnement. Qu'en est-il des biens publics mondiaux sur lesquels insistait le président Chirac à Johannesburg, où la France et la Suède lancèrent une initiative sur ce concept et ses implications¹⁸? Dans quelle mesure une telle ONU pourrait-elle nous permettre d'«humaniser» et de «maîtriser la mondialisation»¹⁹? Ces solutions ignorent aussi l'idée des regroupements fonctionnels (clustering), vraisemblablement parce qu'une ONU représenterait l'aboutissement ultime d'un tel processus. Cette idée, largement évoquée durant le processus GIM, n'eut guère de suite, seule une timide expérience étant tentée dans le domaine chimique. Le rôle de la société civile est aussi largement passé sous silence, comme le sont le lien avec la réforme de l'ONU, la capacité de règlement des différends ou l'exclusivité du PNUE pour initier et négocier les conventions sur l'environnement, des questions pourtant soulevées au début du processus.

¹³

Ibid.

¹⁴

Ce que renferme ce dernier point n'est pas clair, mais les autres sont évoqués depuis plusieurs années sans qu'une analyse sérieuse du fardeau réel qu'ils posent, aussi bien que des bénéfices qu'ils procurent, n'ait été entreprise. La prudence est de mise. Par exemple, la lourdeur du calendrier reflète moins la fragmentation institutionnelle que la complexité des enjeux et des questions traitées et le changement de leur contexte (mondialisation; participation universelle). De plus, les tentatives d'harmonisation des rapports nationaux des conventions de Rio afin d'en alléger le fardeau ont conclu que les chevauchements n'étaient pas si nombreux qu'on le pensait *a priori* et que l'évolution indépendante des contenus des rapports et de leurs fonctions rendaient une telle harmonisation à la fois complexe et précaire.

¹⁵

Serge LEPELTIER, *op. cit.*

¹⁶

Ministère français des Affaires étrangères, «Résumé des travaux», 2005, disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr.

¹⁷

Philippe DOUSTE-BLAZY, Intervention lors de l'événement PNUD-PNUE au Sommet mondial de l'ONU, New York, 14 sept. 2005, disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr/fr/monde/onue.

¹⁸

«Il est temps de reconnaître qu'existent des biens publics mondiaux, s'exclamait-il alors, et que nous devons les gérer ensemble» : discours de Jacques CHIRAC devant l'assemblée plénière du Sommet mondial du développement durable, Johannesburg, 2 sept. 2002.

¹⁹

Ibid.

L'initiative française ne regroupait pas la communauté internationale dans son ensemble, mais un petit nombre de pays largement convaincus du bien-fondé des prémisses et de l'utilité d'explorer ou d'encadrer la solution proposée. Dans ce cadre, le bilan que l'on peut tirer de cette expérience peut s'articuler autour d'une série de questions.

Quel impact sur le rôle de la France?

Cette initiative fut un exercice de sensibilisation et d'apprentissage interne important, qui a permis à la diplomatie française à la fois d'explorer de nouvelles manières d'exprimer sa présence et de raffiner sa compréhension des enjeux et des limites de ce qui pouvait être envisagé. Même si le diagnostic final correspond largement au diagnostic initial, on peut penser que les représentants français ont une meilleure appréciation des limites de la solution initialement proposée et des difficultés qu'une centralisation excessive pourrait engendrer. Les interrogations concernent le suivi, une des options étant d'œuvrer à soutenir des relais de cette option ou de ce domaine de réflexion dans la société civile et les universités.

Dans quelle mesure la France a-t-elle réussi à construire une coalition susceptible de porter le flambeau? Le processus a clairement fait avancer certaines positions et forcé quelques Etats à se prononcer. Le soutien de l'UE a été long à venir, mais la France l'a acquis peu de temps avant le Sommet de l'ONU de septembre 2005. L'adhésion du Royaume-Uni et de la Chine à cette proposition marque une avancée notable. La Francophonie avait auparavant endossé cette option. La position du Canada, initialement prudente, a aussi évolué en faveur d'une telle solution. Le Royaume-Uni, la Chine et Mexico ont emboîté le pas²⁰. La coalition potentielle en faveur d'une réforme est donc plus grande qu'elle ne l'était en 2001. Ce processus bénéficie du fort soutien de l'Allemagne, qui en relaie activement le message, mais aussi de l'Espagne. Ces deux pays et la France ont d'ailleurs publié un appel en ce sens²¹. Greenpeace, le Bureau européen pour l'environnement et les Amis de la terre, parmi bien d'autres ONG, ont aussi pris position en faveur d'une ONU, mais les grandes ONG demeurent peu mobilisées. En tout état de cause, 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 Etats-Unis, le Japon, la Russie, l'Australie et les pays émergents à envisager sérieusement une telle option.

Existe-t-il un consensus sur la nature des problèmes?

Le dialogue a largement repris les diagnostics préexistants tout en les circonscrivant. On insiste moins sur la nécessité d'un contre-pouvoir à l'OMC, mais plutôt sur la notion d'un interlocuteur unique. Les discussions ont permis aux partisans d'une réforme substantielle de la gouvernance de l'environnement de s'entendre sur un diagnostic minimal et donc sur les priorités auxquelles cette ONU devrait répondre.

Cependant, la fragilité des fondements empiriques des problèmes demeure. Peut-on, par exemple, postuler que le défaut de mise en œuvre des AME est dû à leur fragmentation ou à la faiblesse du PNUE? Le diagnostic demeure vague, empiriquement fragile et a été acquis au prix d'une reprise des demandes traditionnelles des PED en faveur des transferts de technologie, du renforcement des compétences ou de l'accroissement de l'aide financière.

L'exercice aura néanmoins forgé un certain consensus européen sur la nature des problèmes, qui va au-delà du petit nombre de ministres européens de l'Environnement qui, avec le Canada, ont été les moteurs traditionnels de ces discussions. Le degré de consensus au sein du groupe, cependant, a été fort inégal. De nombreux observateurs et participants ont insisté sur la nécessité d'une analyse plus rigoureuse des problèmes, des aspects positifs aussi bien que négatifs du système actuel et des avantages supplémentaires potentiels de la solution envisagée.

Existe-t-il un consensus sur les solutions?

S'entendre sur le diagnostic, même s'il appelle certaines solutions plutôt que d'autres, est une chose. Un accord sur les solutions est plus incertain. Même si les détails demeurent vagues, les participants ont semblé s'entendre sur le principe d'une ONU et sur certaines fonctions minimales qu'elle devrait remplir.

²⁰ Jürgen TRITTIN, «Economic globalisation necessitates stronger global environmental protection. In support of a UN Environment Organisation in Nairobi», discours tenu à l'ouverture de la conférence IDDRI-Environnement, Berlin, 26 mai 2005, disponible sur le site Internet www.bmu.de/english/international_environmental_policy/press_statements_speeches/doc/35568.php

²¹ Christina NARBONA RUIZ / Serge LEPETIER / Jürgen TRITTIN, «The time has come : we need a strong UN Environment Organisation. Joint appeal of the Environment ministers of Germany, France and Spain», *Frankfurter Rundschau*, 27 mai 2005.

Cela étant, la question de savoir comment, à quel prix et avec quelles conséquences est laissée pour plus tard.

Les participants ont clairement insisté sur l'autonomie des AME, le lien avec les OdM, la localisation de l'ONU à Nairobi, les besoins des PED et la distinction entre le processus actuel de renforcement du PNUE et la perspective de sa transformation en une ONU. Ces paramètres étaient les mêmes en 2002. Les donateurs ont aussi clairement réitéré une position largement dominante à l'effet que toute solution ne devrait pas entraîner d'engagements financiers supplémentaires.

Cette initiative a-t-elle assuré la place de la GIE à l'agenda international?

Un des principaux objectifs de l'initiative française était de favoriser la continuité d'un dialogue multilatéral. Dans l'ère post-Johannesburg, où priment le développement durable et les OdM, «mettre l'accent sur l'environnement peut être [...] perçu, par certains acteurs internationaux, comme une possible remise en cause de l'équilibre entre les trois dimensions du développement durable»²². Que ce dialogue ait pu avoir lieu, même s'il est resté modeste et limité à une poignée d'acteurs, est en soi un succès. Toutefois, il fallait aller plus loin. La mesure de ce succès était d'inscrire un appel en faveur de la transformation du PNUE dans les priorités du Secrétaire général à l'occasion du Sommet sur la réforme de l'ONU de septembre 2005. Cela a été plus difficile. Si, en mars 2005, Kofi Annan a reconnu la nécessité d'une réforme, il n'est pas allé jusqu'à endosser la solution projetée, se limitant à demander une meilleure intégration des structures de gouvernance de l'environnement. Le document final du Sommet des Nations Unies reconnaît quant à lui le besoin de coordination et d'intégration, sans toutefois préconiser une solution particulière : «nous convenons 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 spécialisées»²³.

Il n'y a pas de soutien explicite à une ONU, mais la reprise du constat effectué par le groupe et l'expression d'un engagement à continuer à discuter sur les bases de l'initiative française. La modestie de ces résultats provient de l'absence de soutien de pays-clefs (Etats-Unis, Japon, Australie, Russie), de la prudence de certains membres importants du groupe (Inde), du fait que Kofi Annan n'ait jamais fait de l'environnement une de ses priorités et de l'opposition de certains pays industrialisés à la création d'obligations financières supplémentaires et récurrentes. Les PED demeurent méfiants, hormis des exceptions notables, tels que l'Afrique du Sud, le Mexique ou la Chine, inquiète de l'impact de la dégradation de l'environnement sur ses perspectives de croissance. A cette méfiance, deux raisons principales : la possibilité d'être obligés de contribuer financièrement à cette institution; le risque d'être assujettis à des normes environnementales dont ils contrôleront encore plus difficilement l'élaboration – la centralisation de la gouvernance réduisant les points d'influence – et susceptibles de limiter leur potentiel d'exportation ou de conditionner leur accès à l'aide publique au développement.

La création d'une ONU se heurte aussi à l'opposition d'autres OIG, inquiètes à la fois d'une diversion potentielle des ressources et d'une concurrence accrue – par exemple, le FEM a, par le passé, soupçonné le PNUE de vouloir l'absorber. Cette méfiance des OIG n'est pas infondée. L'ancienne directrice de la division «Industrie» du PNUE a exprimé ainsi la logique d'une telle ONU qui serait amenée à dépasser l'environnement : «il faut que cette organisation puisse déborder sur la gestion des ressources naturelles de cette Terre, que nous avons en commun»²⁴.

Enfin, l'ambiguïté de base demeure : s'agit-il de mettre en œuvre des politiques de protection de l'environnement et de favoriser l'efficacité des accords signés, ou de faire du développement durable l'objectif principal d'une réforme de la GIE? quelles institutions s'occuperaient alors de ce qui ne peut être directement relié au développement durable? Peu de pays sont enclins à créer des forces sans savoir où elles sont susceptibles de les conduire. Le fait que certains Etats appellent à la création d'une ONU ne signifie pas qu'il y ait accord sur son mandat et ses moyens, au-delà des fonctions identifiées qui, nommément, ne diffèrent guère de ses fonctions actuelles.

* *
*

²² Serge LEPELTIER, *op. cit.*

²³ Nations Unies, «Document final du Sommet mondial de 2005», 2005 (A/60/L.1), p. 41 (§169).

²⁴ Jacqueline ALOISI DE LARDEREL dans *Agir pour l'environnement, op. cit.*, p. 13.

Le dialogue conduit par la France, avec le soutien actif de l'Allemagne, en faveur de la transformation du PNUE en une agence spécialisée des Nations Unies a permis d'approfondir la compréhension française de ces enjeux, de revendiquer un rôle dirigeant dans ce processus et, en précisant les limites d'une éventuelle réforme, de maintenir cette question à l'ordre du jour international. Le ralliement du Royaume-Uni, de la Chine et de l'Union européenne à cette option représente une avancée notable. Cependant, l'avenir de cette initiative demeure incertain. Si son objet a été repris dans la déclaration du Sommet de l'ONU en septembre 2005, la solution d'une ONU n'y est pas mentionnée et les détails demeurent à l'état d'options. L'Union européenne, censée reprendre le flambeau, pourrait avoir d'autres priorités après le départ de Klaus Töpfer, ancien ministre de l'Environnement de l'Allemagne, de la direction du PNUE. Le processus de suivi envisagé initialement, la création d'un groupe de travail au sein de la deuxième commission de l'Assemblée générale des Nations Unies, a été abandonné au profit de consultations informelles visant à négocier un projet de décision générale sur le renforcement de la structure institutionnelle de l'environnement. Enfin, au-delà des réticences politiques et des détails administratifs liés à la création d'une ONU, des questions de fond demeurent.

Le problème vient-il des Etats – analyse que sous-tend une grande partie du diagnostic initial – ou du système de l'ONU – une perspective plus en évidence à la fin du processus? 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 quoi une ONU serait-elle plus légitime alors que son autorité ne dépasserait pas celle du système de l'ONU? Plus généralement, l'environnement doit-il, au même titre que la santé, le climat ou l'agriculture et l'alimentation, être considéré comme un domaine d'action, qui appellerait un rééquilibrage politique entre OIG, ou bien ces considérations doivent-elles conduire les secteurs traditionnels à redéfinir leurs modèles, leurs problèmes et leurs solutions? Enfin, le «verdissement» des autres organisations et des Etats passe-t-il par la création d'une entité dont l'existence même supposerait que les Etats accordent une grande importance à ces questions? Dans ce cas, le changement de statut serait donc inutile ou consacrerait simplement une évolution de facto qui aurait trouvé sa source ailleurs.

Au-delà de l'avenir de cette proposition, la diplomatie de l'environnement, cet «enjeu diplomatique majeur»²⁵, a-t-elle enfin acquis l'importance qui aurait dû être la sienne dans la politique étrangère de la France? A mesure que les développements dans le domaine de l'écopolitique internationale touchent à des questions à la fois externes et internes et vont bien au-delà des traditionnelles considérations de protection de la nature, la France aurait avantage à pérenniser son engagement et à contribuer activement à la construction normative en cours. On peut souhaiter qu'elle profite de la visibilité de cette initiative pour développer un rôle international actif en la matière. D'autres pays européens sont bien plus présents sur ces questions, non seulement par l'intermédiaire de leurs délégations nationales, mais aussi à travers les activités de leur société civile et de leurs chercheurs. En effet, peu d'organismes ont pu soutenir ou relayer le message français, ce qui reflète, en partie, la faiblesse des activités internationales des ONG et des centres de recherche français dans le domaine – à quelques exceptions près. Peu d'organisations et de chercheurs français sont à même de répondre aux besoins d'expertise et d'alimenter un débat interne préalable qui aurait permis, sans doute, de gagner du temps dans le processus. L'influence future passe aussi par là.

²⁵ Michel BARNIER, ministre des Affaires étrangères, lors de la Conférence des ambassadeurs, 26 août 2004, intervention disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr/frmonde/onue/.