



Position de l'association Agir pour l'Environnement

Thème 1 discuté au sein du Groupe des Amis de
l'ONU

Le renforcement de la cohérence
et de l'efficacité du dispositif international
actuel

Le renforcement de la cohérence et de l'efficacité du dispositif international actuel

Devant la crise environnementale contemporaine, les institutions internationales actuelles semblent bien démunies. Il importe de renforcer considérablement le système de gouvernance mondiale en matière d'environnement. Dans cette perspective, trois axes nous semblent prioritaires : l'autorité, la cohérence et la démocratie. La forme de la nouvelle Organisation Mondiale de l'Environnement découle de ces exigences.

Concernant l'**autorité**, Agir pour l'Environnement postule que l'ONU doit afficher aux yeux du monde, y compris symboliquement, la nouvelle priorité qu'est la protection de l'environnement et du patrimoine naturel mondial. Outre l'inscription de la protection de l'environnement parmi les buts des Nations unies (article 1), cela implique de doter enfin l'environnement d'une institution spécialisée au budget propre, stable et important. Cette institution, baptisée « Organisation Mondiale de l'Environnement » ou « Organisation des Nations Unies pour l'Environnement », serait appelée à jouer un rôle politique au sein du système de gouvernance mondiale. Celui-ci, dominé par les intérêts marchands et commerciaux incarnés par l'OMC, est de plus en plus contesté depuis la conférence de Seattle en 1999.

L'OMC n'ayant pas de contrepoids institutionnel dans le domaine de l'environnement, elle tend naturellement à occuper l'espace vacant en attirant de plus en plus les ressources environnementales dans la sphère marchande. Sont désormais concernés l'agriculture, le patrimoine génétique ou les services qui touchent des biens aussi essentiels que l'eau et l'énergie. Le risque de conflit futur entre le protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques et les règles de l'OMC est tout à fait révélateur de la tension entre protection de l'environnement et libre-échange (l'utilisation du principe de précaution, du consentement préalable et informé et de l'étiquetage des OGM sont autant de mesures potentiellement discriminatoires). Comment alors départager les deux accords internationaux ? Entre le mécanisme de règlement des différends du Protocole ou de celui de l'OMC, lequel prévaudra ? Tôt ou tard, une

procédure d'arbitrage devra être mise en œuvre¹. La potentielle OME serait-elle alors suffisamment influente pour contester l'hégémonie des règles commerciales ? C'est tout l'enjeu. Dans un monde meilleur, les principes et les règles qui contribuent au maintien de la vie sur terre devraient primer ceux relatifs au commerce. C'est ce qu'exprime Klaus Töpfer lorsqu'il écrit : « Une approche intégrée et globale de la gouvernance internationale en matière d'environnement qui fasse passer l'environnement et les besoins des gens avant le reste est indispensable pour affronter les défis de ce nouveau siècle »².

Si l'on revient à notre aspiration institutionnelle, on peut concevoir que l'OME aurait pour fonction de prévenir les contradictions entre accords internationaux par un mécanisme de concertation préalable avec l'OMC. D'une façon générale, l'OME permettrait de rééquilibrer la gouvernance mondiale dans un sens réellement respectueux de l'environnement et du développement durable.

En devenant le forum privilégié pour la décision et l'action collective des Etats dans le domaine de l'environnement, l'OME pourrait insuffler un dynamisme permettant de compléter l'édifice législatif international : passage de la *soft law* (programmes d'action, chartes et autres instruments non contraignants) à la *hard law* (traité contraignant) concernant l'accord sur les forêts par exemple et adoption des pièces manquantes : Kyoto II, accord sur la responsabilité environnementale (et sociale) des entreprises, sur l'utilisation équitable des ressources naturelles (eau potable, énergie fossile - un tel traité serait un puissant facteur de paix) et sur l'écofiscalité mondiale. Un accord mondial sur tous ces sujets peut paraître utopique à court terme mais c'est un objectif vers lequel nous devons tendre. Pour tenir dûment compte de l'interdépendance écologique des Etats et parfois de leur égoïsme, l'OME pourrait à terme devenir une agence supranationale, possédant des pouvoirs décisionnels et exécutifs propres.

L'exigence d'autorité va également de pair avec le contrôle et la sanction pour une meilleure application du droit international de l'environnement. En dépit de l'absence d'un -nécessaire- indicateur permettant de mesurer et d'améliorer le degré d'effectivité de l'ensemble des AME, on peut affirmer que le droit international de l'environnement est relativement mal appliqué. Alors que le corpus législatif représente près de 500 accords multilatéraux ou bilatéraux sur l'environnement, c'est une carence majeure du système de gouvernance mondiale de l'environnement.

¹ La Cour internationale de justice pourrait jouer ce rôle.

² Rapport Topfer, 2001.

Alors que le système actuel manque de cohérence et de lisibilité, il est important de bien définir les compétences de l'OME. Cela est facteur de transparence et d'efficacité. Par nature, il reviendra à la nouvelle institution internationale de veiller à l'application des grands accords environnementaux à portée globale existants et à venir. On en compte aujourd'hui une quinzaine :

Accords multilatéraux sur l'environnement à portée globale

Ramsar, 1971	138 parties	Convention relative aux zones humides d'importance internationale
Paris, 1972	176 parties	La Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel
Washington, 1973	146 parties	CITES : Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées de disparition
Bonn, 1979	84 parties	Convention relative à la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage
Montego Bay, 1982	157 parties	Convention sur le droit de la mer
Vienne, 1985	173 parties	Convention sur la protection de la couche d'ozone
Montréal, 1987	172 parties	Protocole relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone
Bâle, 1989	131 parties	Convention sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination
Nairobi, 1992	135 parties	Convention sur la diversité biologique
Carthagène, 2000	57 parties	Protocole sur la prévention des risques biotechnologiques

New York, 1992	180 parties	Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique
Kyoto, 1997	180 parties	Protocole sur le changement climatique
Paris, 1994	179 parties	Convention sur la lutte contre la désertification
Rotterdam, 1998	46 parties	PIC : Convention sur la procédure du consentement dans les cas de certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet de commerce international
Stockholm, 2000	35 parties	Convention sur les polluants organiques persistants

D'après *Guide de l'environnement et du commerce*, Manuel du PNUE et de l'IIDD (2001), complété par l'auteur.

Les secrétariats des accords cités ci-dessus pourraient être réunis sous la tutelle d'ensemble de l'OME (sans pour autant changer de localisation). Une mise en cohérence n'ira pas sans une certaine réorganisation de l'architecture actuelle.

Le système de rapport accompagné de réprobation politique doit être simplifié et harmonisé par la mise au point d'un rapport annuel type pour l'ensemble des AME. A ce mécanisme d'observance doit s'ajouter une innovation inédite en droit international (excepté en droit communautaire) : la possibilité de sanctionner un Etat pour non respect d'un AME. L'OME devrait ainsi se doter d'une juridiction permanente compétente pour connaître de la violation de tout accord relatif à la protection de l'environnement global. La « Cour mondiale de l'environnement », organe juridictionnel de l'OME serait alors la seule juridiction compétente pour connaître des violations de ces traités. Cette juridiction propre aux accords environnementaux pourrait tisser des liens avec l'ORD de l'OMC, grâce à un mécanisme de question préjudicielle et de sursis à statuer s'imposant à l'OMC³. L'organe d'appel de la Cour mondiale de l'environnement pourrait être la Cour internationale de justice. Depuis 1993, il y existe d'ailleurs une chambre spécialisée pour l'environnement mais la juridiction de la CIJ requiert l'accord des deux Etats au litige,

³ Proposition de la Commission française du développement durable dans son avis sur « l'OMC et la protection de l'environnement au regard du développement durable », avril 2003.

ce qui limite son intérêt (d'ailleurs, la chambre n'a jamais été saisie). En appel, la CIJ serait obligatoirement saisie.

La **cohérence** est le deuxième principe directeur de notre OME. Pour mettre fin à une dispersion des compétences coûteuse en termes de temps, d'argent, de personnel et d'efficacité en général, la nécessité d'unifier le cadre de la gouvernance mondiale de l'environnement est évidente. Comme l'affirme S. Doumbé-Billé, « *une réorientation institutionnelle verticale est indispensable à la fois pour intégrer véritablement le développement durable aux compétences onusiennes, en utilisant mieux les moyens financiers et humains disponibles et pour mettre en place une réelle " démocratie institutionnelle " »*⁴.

Comme cela aurait dû être le cas pour le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) en 1972, l'OME aurait pour fonction de regrouper dans un seul cadre toutes les activités exercées dans le domaine de l'environnement global, en fondant sa compétence sur le champ couvert par la quinzaine d'AME évoqués plus haut. La logique consiste à reprendre aux institutions généralistes les compétences exécutoires qu'elles ont acquises dans le domaine de l'environnement global pour les rendre à l'OME. Bien sûr, il ne s'agit pas de s'opposer au principe d'intégration des préoccupations environnementales dans les autres institutions mais de déléguer la mise en œuvre opérationnelle des politiques qui concernent spécifiquement l'écosystème mondial à l'OME. Il ne s'agit pas non plus de monopoliser toute activité liée à la protection de l'environnement : le principe de « subsidiarité active »⁵ doit trouver une application effective, en conduisant l'OME à promouvoir des approches partenariales, à élaborer des principes directeurs communs pour la protection de l'environnement et pour l'évaluation de leur mise en œuvre. L'application de cette subsidiarité active nécessite la présence d'antennes régionales de l'OME dans les cinq continents.

⁴ *Droit international et développement durable*, S. Doumbé-Billé, éd. Frison Roche, 1998.

⁵ Le principe de subsidiarité active est fondé sur l'idée que toute politique efficace mobilise les relations entre niveaux de gouvernance. Il combine trois idées fondamentales :

- les différents niveaux de gouvernance se partagent une responsabilité commune : l'essentiel n'est plus de savoir comment chacun gère les problèmes de sa propre compétence mais de savoir comment les différents niveaux de gouvernance coopèrent, chacun avec ses moyens, à la gestion de défis communs, du local au mondial ;
- les sociétés ont des défis communs (reflétant l'unité de l'humanité) mais les solutions les plus adaptées sont à chaque fois spécifiques (reflétant la diversité de l'humanité) : chaque territoire doit trouver les réponses spécifiques les plus pertinentes à des principes directeurs définis en commun ;
- aucune communauté ne dispose d'une souveraineté absolue sur un territoire : chacune en est gérante et comptable de cette gestion devant la communauté internationale tout entière.

Extrait de *Refonder la gouvernance mondiale pour faire face aux défis du 21^{ème} siècle*, cahier de propositions coordonné par Pierre Calame, Fondation pour le progrès de l'homme, 2001.

La **démocratie** est le troisième pilier de notre Organisation mondiale de l'environnement. La gouvernance ne peut plus être l'affaire des seuls Etats riches, elle doit favoriser la participation des pays du Sud d'une part, de la société civile et des collectivités locales d'autre part.

Les pays du Sud sont largement marginalisés des instances de décision en matière de gouvernance mondiale. Aujourd'hui, les fonds attribués au PNUE sont essentiellement affectés à des programmes et les pays pauvres, qui ne peuvent contribuer, perdent tout contrôle sur ces programmes⁶. De même, comme le note Pierre Calame, Président de la Fondation pour le Progrès de l'Homme, dans les négociations internationales, seul l'agenda des pays riches est pris en compte de façon effective, les pays pauvres se réfugiant dans des délibérations sans portée réelle. « *Quand le président américain, lors du Sommet de la Terre de 1992, avait annoncé que le mode de vie américain n'était pas négociable, il renvoyait la négociation au néant. Tant que ce qu'il est acceptable ou non de négocier est fixé par les seuls pays riches (par exemple, la circulation des biens oui, la circulation des personnes non ; les modalités de développement des pays pauvres oui, la remise en cause du mode de vie des pays riches, non ; les permis négociables pour les émissions de gaz carbonique oui, la propriété des ressources naturelles, non, etc) la gouvernance mondiale et les contraintes qui en découlent ne seront acceptées par tous les autres que du bout des lèvres* »⁷. Autre problème, la prolifération des réunions internationales complexes impose un lourd fardeau aux négociateurs, en particulier à ceux du Sud, moins nombreux, moins spécialisés et ne bénéficiant pas d'une traduction adaptée.

Il faut non seulement remédier à ces problèmes d'organisation mais aussi aménager un espace d'expression aux pays du Sud. Le cahier de propositions de la Fondation pour le Progrès de l'Homme propose qu'à intervalles réguliers, les différentes régions du monde (comme l'Union européenne, il s'agirait d'instituer des communautés régionales) s'organisent pour énoncer leurs priorités au sein de la communauté internationale. Des ensembles comparables -mais géographiquement non homogènes- se sont ponctuellement constitués (Groupe de Cairns ou des 77) à l'occasion de divers sommets internationaux. « *Une procédure de vote de délégués des différentes régions, après regroupement possible des thèmes et selon une pondération à*

⁶ A new global environmental organization, Georgia journal of international law, issue 28, Karen Tyler Farr, 1999-2000.

⁷ Refonder la gouvernance mondiale pour faire face aux défis du 21^{ème} siècle, cahier de propositions coordonné par Pierre Calame, Fondation pour le progrès de l'homme, 2001

préciser, permettrait de définir l'agenda de la communauté internationale pour la période suivante ».

La participation de la société civile devient aussi un impératif de plus en plus pressant. Aux termes du secrétaire général de l'ONU, le « Global public policy network » est « le partenariat le plus prometteur à l'âge de la mondialisation ». Au niveau de la gouvernance mondiale, la démocratie représentative atteint ses limites, notamment à cause d'un retrait du politique devant les forces du marché et d'un manque de transparence. La Gouvernance mondiale ne peut plus être l'affaire exclusive des Etats. Les citoyens, les ONG et les collectivités territoriales doivent également être entendus au sein d'une institution telle que l'Organisation mondiale de l'environnement. La légitimité et la transparence sont à ce prix. En cela, l'OME doit être un nouveau modèle d'institution internationale, promoteur de la démocratie participative.

Pour que la préoccupation pour l'environnement émerge durablement dans nos sociétés, l'OME doit d'abord être proche des citoyens. De multiples voies s'offrent à elle. Par exemple, les « Conventions d'initiative citoyenne » sur le modèle de ce que prévoit le projet de Constitution européenne, l'organisation de conférences mondiales de citoyens, le lancement de campagnes d'information et de communication vers le grand public. La première étape internationale consisterait à ratifier très largement la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement. Les ONG doivent aussi trouver un terrain d'expression formel au sein de l'OME, par exemple, en ayant accès à la Cour mondiale de l'environnement pour dénoncer un Etat ayant gravement violé un AME global ou en participant à la procédure contentieuse via le statut d'*amicus curiae*. Les collectivités territoriales ne doivent pas être oubliées. Après le Sommet de la Terre de Johannesburg, elles apparaissent comme des acteurs privilégiés pour l'application locale des politiques de développement durable. Suivant le principe de subsidiarité active, l'OME pourrait engager des partenariats avec elles et initier des processus de coopération entre elles. Enfin, le secteur privé a aussi sa place au sein de l'OME et dans la mise en œuvre des politiques de développement durable ; mais il importe de limiter son influence au même niveau que celle des autres acteurs de la société civile.

Paris, Décembre 2004