



Position de l'association Agir pour l'Environnement

Thème 7 discuté au sein du Groupe des Amis de
l'ONU

Les options institutionnelles pour une ONU

Dans son rapport sur la Gouvernance mondiale de l'environnement, Klaus Töpfer, l'actuel directeur exécutif du PNUE pose un jugement sans appel : « *Le postulat fondamental pour définir une voie nouvelle pour le renforcement des institutions est que celles qui existent ne répondent pas et ne peuvent pas répondre comme il convient aux besoins actuels et futurs* »¹.

Il recense les options proposées par le PNUE pour renforcer les organisations et structures pour la gouvernance mondiale de l'environnement :

Les options identifiées par le PNUE

- transformation du PNUE en une institution spécialisée dotée de règles et de son propre budget ;
- utilisation plus poussée de l'Assemblée générale ou du Conseil économique et social (CES) comme institution, par exemple en transformant le CES en Conseil du développement durable ;
- création d'une nouvelle OME. Les questions auxquelles il faudrait répondre sont : quelles fonctions ? Assurerait-elle ou non la coordination des AME ? Quelles ressources financières et quelle autorité juridique ?
- transformation du Conseil de tutelle en instance suprême pour les questions touchant à l'environnement mondial, y compris l'administration des AME, la Commission du développement durable (CDD) rendant compte à un Conseil de sécurité économique et non au CES ;
- une certaine intégration entre le PNUD et le PNUE ;
- élargissement du mandat du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) pour en faire le mécanisme financier de tous les accords relatifs à l'environnement mondial et le rattacher plus étroitement au PNUE ;
- renforcement de la place de la CDD joint à une implication accrue aux côtés du FEM, d'autres programmes et du Groupe des Nations Unies pour le développement, et participation de ministères autres que les seuls ministères de l'environnement ;

A considérer qu'on puisse les cumuler, certaines options nous paraissent adaptées pour répondre aux défis actuels et à venir. Ceux-ci se déduisent des nombreuses lacunes du système actuel : fragmentation extrême entraînant opacité, manque de cohérence, et utilisation déficiente des faibles

¹ Rapport du directeur exécutif du PNUE sur la *Gouvernance internationale en matière d'environnement*, avril 2001.

moyens, carence en matière d'application des AME, manque d'autorité et de légitimité au sein de la gouvernance mondiale... Autant d'attributs que pourrait conquérir une Organisation Mondiale de l'Environnement ou une « Organisation des Nations Unies pour l'Environnement ».

Proposition de structure organisationnelle

La forme de l'OME doit être fidèle aux trois principes que nous avons présentés dans la note relative au renforcement de la cohérence et de l'efficacité du dispositif international : autorité, cohérence et démocratie participative.

La nouvelle institution doit se fonder sur l'existant, c'est-à-dire sur la base du PNUE, en le transformant en institution spécialisée dans un premier temps, puis en progressant par étape, du regroupement des compétences environnementales à la création, à plus long terme, d'une Cour mondiale pour l'environnement. Stratégiquement parlant, le moment le plus propice à la création de l'OME est sans doute celui de la grande réforme de l'ONU.

Nous avons d'abord souligné le fait que l'exigence d'autorité implique avant tout que l'OME soit dotée du statut d'institution spécialisée de l'ONU.

La cohérence nécessite ensuite une forme de centralisation et de rationalisation des compétences. Les secrétariats des quinze AME à portée globale seraient regroupés sous l'égide de l'OME et les compétences et programmes liés à l'environnement global détenus par des organisations généralistes seraient rassemblés au sein de l'OME. Il s'agit d'une profonde refonte de l'architecture actuelle.

Ce modèle se rapproche de celui proposé par Daniel Esty et Maria Ivanova², une architecture en cercles concentriques à trois degrés, se déclinant en « consolidation, coordination et consultation » :

1. Consolidation : Au centre, les organisations et programmes responsables des biens publics mondiaux dans le domaine de

² In *Making International Environmental Effort Work : the case for a global environmental organization*, Daniel Esty et Maria Ivanova, Yale Center for Environmental Law and Policy, may 2001.

2. l'environnement : PNUE, Organisation Météorologique Internationale, Commission Océanographique Internationale et Programme Hydrologique International (UNESCO), Comité pour la protection du milieu marin (OMI) et UICN notamment.
3. Coordination : Autour de ce noyau, les secrétariats des quinze AME à vocation globale. Ils conduiraient leurs activités de façon juridiquement autonome mais sous la direction politique du Secrétariat exécutif de l'OME et conformément aux grandes orientations votées par le Parlement (voir ci-dessous).
4. Consultation : Pas de contrôle direct mais une consultation permanente avec les autres organisations internationales ayant des compétences accessoires dans le domaine de l'environnement : Commission du Développement Durable (?), PNUD, FAO, OMS et UNESCO. On peut y ajouter la consultation des agences multilatérales de développement et de commerce : la Banque Mondiale, les banques régionales de développement, l'OMC. Enfin, la consultation des ONG environnement.

Le cas de la Commission du développement durable devra être étudié plus en détail en vue de son éventuelle fusion au sein de l'OME (il y a par exemple une duplication claire entre la CDD et le forum global des ministres de l'environnement du PNUE en termes de participants et de mandat).

Dans le cadre de la consolidation, les compétences ou programmes qui sont extraits des autres institutions internationales resteront coordonnés avec leur institution d'origine mais le nouvel agencement -qui revient à une coordination dans le sens inverse- sera facteur d'efficacité, de synergie et d'économies d'échelle importantes.

C'est sur la base de cette architecture que notre OME se dessine.

L'association Agir pour l'Environnement a tenté d'imaginer une ébauche d'organisation interne pour l'OME : elle serait composée d'un Parlement mondial de l'environnement, d'un bureau exécutif (associé à cinq bureaux exécutifs régionaux), de comités mondiaux de contrôle et d'étude et d'une Cour mondiale de l'environnement.

Inspiré des organes de l'Organisation internationale du travail, le Parlement serait composé selon une répartition tripartite : des représentants de l'Etat et des collectivités locales ; des représentants des citoyens (par défaut, des ONG) et des représentants de la communauté

scientifique. La question de la représentation du secteur privé a fait débat ; il apparaît que ses positions sont déjà suffisamment relayées par les Etats pour qu'on puisse faire l'économie d'une sur-représentation, dangereuse à maints égards.

Nous voyons dans cette composition la concrétisation du principe de démocratie participative que nous décrivions dans les principes directeurs de l'OME. Désignés sur des listes nationales par les Etats membres de l'OME selon des modalités à préciser, les trois types de membres du Parlement seraient tous des représentants de leur Etat d'origine mais surtout, ils représenteraient les intérêts supérieurs de l'humanité et des générations futures. Ils auraient le *pouvoir de légiférer* à la majorité des deux tiers, cette majorité devant inclure la majorité simple des pays développés ET des pays en développement, de façon à ménager un droit de veto dans chaque groupe³. Ce pouvoir d'adopter un acte contraignant malgré la réticence de certains Etats va beaucoup plus loin que l'existant - le PNUE n'a aucun pouvoir législatif. Le Parlement se réunirait deux fois par an pendant cinq jours afin de fixer les priorités mondiales pour la protection de l'environnement. Même s'il est ici question d'un nouveau type de démocratie représentative au niveau mondial, le principe de base du droit international selon lequel seuls les Etats sont souverains n'est pas contrarié dans la mesure où ce sont les Etats qui choisissent leurs représentants au Parlement.

Le Bureau exécutif de l'OME aurait pour fonction d'exécuter les décisions du Parlement. Il aurait aussi le pouvoir de prendre des décisions d'urgence en cas de catastrophe écologique. Egalement composé de façon tripartite, il veillerait à la coordination étroite avec les secrétariats des quinze AME et à la consultation permanente avec les institutions généralistes de l'ONU, pour y favoriser l'intégration des préoccupations environnementales sans pour autant que celles-là ne se réapproprient les fonctions opérationnelles. Cinq bureaux exécutifs régionaux, un sur chaque continent, seraient constitués sur un schéma analogue.

Les comités mondiaux d'étude seraient au nombre de cinq : un comité d'éthique, un comité scientifique, un comité juridique, un comité d'information et un comité « citoyen ». Comités permanents, ils dépendraient du bureau exécutif et interviendraient en amont et en aval des décisions prises par le Parlement et le Bureau. Le comité d'éthique aurait

³ Idée reprise de *Making International Environmental Effort Work : the case for a global environmental organization*, Daniel Esty et Maria Ivanova, Yale Center for Environmental Law and Policy, may 2001.

un rôle fondateur des politiques et une approche philosophique des questions émergentes comme les droits des générations futures, les biens publics mondiaux, le crime contre l'environnement ou l'ingérence environnementale. Le comité scientifique aurait pour mission de produire des études de référence dans tous les domaines de l'environnement grâce à un large réseau de scientifiques indépendants et de superviser le transfert de technologies propres du nord vers le sud. Le comité juridique appuierait le comité d'éthique dans sa fonction de réflexion et coordonnerait le contrôle de l'application des AME par leur secrétariat respectif. Le comité d'information aurait le rôle capital de diffusion de l'information auprès du public et des acteurs de la protection de l'environnement et le comité « citoyen » aurait pour mission d'encadrer les « Conventions d'initiatives citoyennes », de solliciter à loisir les autres comités et le bureau sur des questions générales, ainsi qu'un rôle consultatif.

Enfin, la Cour mondiale pour l'environnement serait l'organe juridictionnel permanent et obligatoire de l'OME. Il aurait le pouvoir d'imposer des sanctions en cas de violation grave d'un AME global (le système de rapports et la réprobation publique continuant à fonctionner au sein des AME). Les sanctions seraient fonction de l'Etat défaillant et bien sûr de la gravité de la violation, allant de l'injonction à réparer le dommage environnemental à la sanction financière, en passant par une suspension d'avantages tirés de conventions diverses ou de droits de vote au sein de l'ONU. La Cour mondiale de l'environnement pourrait être saisie par un Etat membre ou une ONG accréditée et serait dirigée par un collège de procureurs ayant le pouvoir de poursuivre un Etat ou non. Les sanctions seraient définies à la création de l'OME par le Parlement.

La crainte d'une OME transformée en bureaucratie tentaculaire nous semble largement surévaluée. Comme il est précisé dans l'architecture à trois niveaux, il n'est pas question d'intégrer tous les secrétariats des AME mais d'entretenir avec ces secrétariats qui demeurent autonomes des liens de coordination plus étroits, au besoin en les rapprochant physiquement du siège de l'OME. Au contraire, dans une certaine mesure, la rationalisation de l'organisation de la gouvernance mondiale de l'environnement -qui dérangera forcément les fonctionnaires concernées- est vecteur d'un allègement administratif et d'un fonctionnement optimisé.

Paris, décembre 2004