

Position commune des Organisations non gouvernementales au sujet d'une Organisation mondiale de l'environnement

Mars 2004

Premiers Signataires :

(France) Agir pour l'Environnement , le Conseil International de Liaison pour une Autorité Mondiale de l'Environnement (CILAME), Attac-France, la Confédération paysanne, WWF-France, Environnement sans frontière, la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO), Enda Tiers Monde, le Comité pour l'Abolition de la Dette du Tiers Monde (CADTM-France), Planetécologie-Adome, Keep it blue, Agir pour la Martinique ;

(Europe) Legambiente (Italie), Friends of the Earth England, Wales and Northern Ireland, Pro Natura - Friends of the Earth Switzerland, BRAL vzw - Brusselse Raad voor het Leefmilieu (Belgique) ;

(Afrique) Ecoterra International (Kenya), Organisation Verte pour la Solidarité et le Développement (République centrafricaine), Global Village Burundi, Carrefour emploi et développement (Togo), le Groupement des femmes des collectivités publiques du Cameroun, Océan Lagune et environnement (Côte d'Ivoire), Association la main verte (Algérie) ;

(Amérique) Earth Action (Etats-Unis), Multimedios ambiente ecologico (Argentina), FORJA - Federacion des organizaciones y juntas ambientalistas (Venezuela) ;

(Asie-Océanie) Forum For Protection of Public Interest - Pro Public (Nepal), Centre for Environmental Justice (Sri-Lanka), Gondwana (Nouvelle Calédonie).

Préambule

Le Gouvernement français vient d'engager un processus de concertation intergouvernementale pour mettre sur pied une institution de référence pour la protection de l'environnement mondial. Les Organisations non gouvernementales signataires souhaitent présenter leur position commune au groupe de travail intergouvernemental.

Pour tendre vers une institution plus démocratique et légitime, nous souhaitons être associés à la concertation en cours et sollicitons de votre part des informations régulières sur la progression des débats. Cela nous permettra, avec votre accord, d'actualiser nos observations au cours du processus intergouvernemental.

Position commune

La paix et la guerre sont censées être régulées par l'Organisation des Nations unies. Les marchandises sont placées sous le régime de l'Organisation mondiale du commerce. Mais qu'en est-il de la biosphère, condition de toute activité humaine ? Alors qu'elle se dégrade à grande vitesse, la nature ne bénéficie d'aucune instance de régulation mondiale à la hauteur. Certes existe le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), créé en 1972 à la suite de la première conférence des Nations unies sur l'environnement à Stockholm. Mais ses moyens et sa visibilité demeurent très insuffisants au regard de l'immensité de la tâche. Quant aux centaines d'accords multilatéraux sur l'environnement (AME), ils sont encore moins puissants que le PNUE,

bénéficient de secrétariats squelettiques et sont peu coordonnés entre eux. En somme, le système actuel pour la gouvernance mondiale de l'environnement est faible et fragmenté ; il manque de vision d'ensemble, d'autorité et de légitimité. Cette déficience des institutions internationales a une grande part de responsabilité dans l'aggravation de la crise écologique planétaire.

D'autant que l'architecture institutionnelle actuelle est polarisée sur les préceptes du libre échange : OMC et institutions financières internationales toutes puissantes relèguent l'environnement à un supplément d'âme éventuel. En témoignent les résultats piteux du deuxième Sommet de la Terre de Johannesburg, qui adouba l'Organisation mondiale du commerce comme le vecteur principal du développement durable. De fait, l'OMC tend à pénétrer la sphère environnementale par le biais d'une assimilation des biens environnementaux à de simples marchandises (eau, ressources énergétiques, patrimoine génétique et biologique). L'idéologie qu'elle véhicule prospère de l'absence d'un interlocuteur institutionnel crédible.

Face au pôle marchand, il faut donc créer un contrepoids qui permette à l'ONU, orpheline d'une agence spécialisée dédiée à l'environnement, d'afficher aux yeux du monde sa nouvelle priorité que devrait être l'endigement de la crise écologique globale. **La création d'une Organisation mondiale de l'environnement (OME), si possible en s'appuyant sur une réforme du PNUE existant, est la traduction institutionnelle nécessaire de cette priorité.**

Outre la forte symbolique et la dynamique portées par cette innovation institutionnelle importante, l'OME permettrait de conférer la cohérence et l'autorité nécessaires à la mise en œuvre de politiques ambitieuses et efficaces pour la protection de l'environnement global, le tout dans un cadre plus démocratique.

I. La cohérence

Pour faire de l'OME l'institution de référence, il est nécessaire de mettre fin à l'éparpillement des compétences environnementales. Consolidation et coordination sont deux degrés d'interaction à mettre en place avec les entités existantes pour une politique plus cohérente et efficace au niveau global.

• Consolidation

Dans notre vision, l'OME fonde ses compétences sur la mise en œuvre et le respect des accords environnementaux à portée globale. Il en existe une quinzaine, dont les secrétariats peuvent être intégrés à l'OME et regroupés par familles : atmosphère, eau, sols et biodiversité, déchets et produits polluants. On peut y ajouter une section dédiée à la responsabilité environnementale des entreprises.

Les institutions et programmes directement concernés par la gestion et la protection des biens publics mondiaux dans le domaine de l'environnement doivent également être consolidés au sein de l'OME (Le Fonds pour l'environnement mondial et des entités de l'Organisation maritime internationale et de l'UNESCO sont notamment concernés).

- **Coordination**

La consolidation des compétences va de pair avec l'intégration des préoccupations environnementales au sein des autres institutions internationales. Cela implique une coordination étroite avec celles-ci : Commission du développement durable, secrétariats des AME à portée régionale, Programme des Nations unies pour le développement, Organisation pour l'agriculture et l'alimentation, Organisation mondiale de la santé, Organisation mondiale du travail, Organisation météorologique internationale, Organisation mondiale du commerce, Banque mondiale, Fonds monétaire international, etc.

Avec l'OMC, l'accent doit être porté sur la cohérence entre les règles environnementales et les règles commerciales. En amont, les accords doivent éviter les contradictions ; en aval, un protocole doit trancher les conflits à venir dans un sens qui ne saurait nuire à l'environnement.

- **Subsidiarité active**

L'OME a vocation à agir sur les phénomènes qui causent la dégradation de l'environnement au niveau global. Sa mission sera relayée sur chaque continent par des secrétariats déconcentrés, le siège demeurant à Nairobi. Pour le reste, le principe de subsidiarité active invite les acteurs globaux et locaux à coopérer, chacun selon leurs moyens et selon les circonstances particulières. Dans ce cadre, l'OME pourrait promouvoir une politique de coopération entre Etats, entre collectivités locales ou entre acteurs de la société civile (par exemple, l'Accord de Cotonou, signé entre l'UE et les pays ACP en 2000, promeut la participation des acteurs de la société civile).

2. L'autorité

L'autorité manque cruellement au système actuel, incapable d'incarner et de conduire une ligne politique collectivement élaborée. Dans un premier temps, l'ONU devrait inclure la protection de l'environnement dans sa charte fondatrice. Elle devrait ensuite et enfin se doter d'une Organisation mondiale de l'environnement (ou « Organisation des Nations unies pour l'environnement », nom du projet du gouvernement français), **agence spécialisée des Nations unies, au financement propre.** Cette agence aurait un mandat renforcé pour permettre une meilleure application du droit international de l'environnement et un budget sensiblement augmenté.

- **Un mandat élargi**

Alors que le PNUE se cantonne essentiellement à un travail de coordination entre les institutions existantes, **l'OME serait l'espace politique de définition et de mise en œuvre d'une stratégie mondiale pour la protection de l'environnement.** Lieu de convergence des influences citoyennes et associatives, elle convoquerait tous les ans un Sommet de la Terre thématique (atmosphère, biodiversité, eau, etc.) ; elle organiserait régulièrement des sessions de dialogue avec les institutions partenaires et aurait le pouvoir de leur adresser des recommandations, y compris à l'OMC ; elle serait l'organe d'expertise scientifique, technique et juridique de référence pour l'environnement ; elle veillerait à l'effectivité d'un transfert de technologies propres et au gain d'autonomie progressif des pays du Sud ; elle aurait un rôle de mise en œuvre opérationnelle des accords globaux sur l'environnement ; elle renforcerait le droit

international de l'environnement, en adoptant les pièces manquantes (par exemple, accord sur la responsabilité environnementale des entreprises, sur l'exploitation raisonnée des ressources énergétiques, sur le transport maritime de matières polluantes) et surtout en veillant à son application renforcée.

- **Une meilleure application du droit international de l'environnement**

Avec près de 500 accords multilatéraux sur l'environnement, dont une quinzaine à portée réellement globale, le droit international de l'environnement a le mérite d'exister. Mais faute d'outils adéquats, il demeure mal appliqué. **Les efforts pour créer l'OME doivent s'appuyer sur la nécessité de mieux appliquer l'existant.** Par la voie de la prévention d'abord, grâce à la simplification et à l'harmonisation des mécanismes d'observance (rapports annuels des Etats parties) et d'évaluation, sur la base des regroupements d'AME par familles. Par la voie d'un organe de règlement des différends ensuite : à l'instar de l'OMC, l'OME devrait se doter d'une instance quasi-juridictionnelle pour régler les différends portés par les Etats. Cependant, les limites de ce système -inadapté aux dégradations provoquées par un Etat sur son territoire- nous conduisent à préférer, à moyen terme, la mise en place d'un **Tribunal international pour l'environnement**, doté d'un collège de procureurs chargés d'instruire des plaintes pour violation d'un AME à portée globale. Ce Tribunal pourrait être saisi par les Etats et des ONG agréées. Les peines ne seraient pas nécessairement pécuniaires, surtout pour les pays du Sud ayant peu de moyens. Elles obligeraient les Etats à la réparation des dommages écologiques, elles suspendraient leurs droits de vote à l'ONU ; le cas échéant, elles seraient accompagnées d'un soutien financier ou technologique adapté.

- **Un budget largement renforcé**

L'ambition qui est la nôtre pour l'OME suppose un budget largement supérieur à celui du PNUE (en moyenne 100 millions \$/an, ce qui équivaut à celui de grandes ONG américaines). Le statut d'agence spécialisée lui confèrera un financement indépendant et obligera les Etats à verser une contribution annuelle obligatoire.

Le mécanisme financier qu'est le Fonds pour l'environnement mondial devrait être exclusivement rattaché à l'OME. De nouvelles ressources pourraient être constituées par une **écofiscalité globale** ou une part de taxe Tobin. Le secteur privé et les individus pourraient faire des dons.

3. Une institution démocratique

La démocratie est un idéal difficile à atteindre au sein des institutions internationales, mais elle n'est pas hors de portée. Les institutions de Bretton Woods sont très contestées à cause de leur grande opacité. C'est que **la gouvernance mondiale ne doit plus être l'affaire exclusive des seuls Etats.** Les voix des citoyens, des collectivités territoriales, des ONG et des acteurs économiques du Sud doivent pouvoir trouver un écho dans le choix des politiques environnementales. La démocratie se décline d'abord entre pays, par une plus grande équité avec le Sud. Elle trouve ensuite son expression dans la participation du public.

- **Pour une plus grande équité entre le Nord et le Sud**

Les pays du Sud sont souvent marginalisés lors des négociations internationales. Le récent échec de la conférence de l'OMC à Cancún montre qu'il peut en être autrement et ouvre des perspectives nouvelles qu'il convient de rendre constructives.

Lorsqu'il est question d'environnement global, il est d'abord nécessaire de reconnaître l'existence d'une **dette écologique** dont le Sud est créancier envers le Nord. L'exploitation à grande échelle des ressources naturelles du Sud, la biopiraterie et l'exportation de déchets ne sont pas prises en compte dans la dette économique du Sud. Un allègement ou une annulation pure et simple de la dette économique après évaluation du préjudice écologique doit être envisagé pour aborder sereinement la question des responsabilités respectives dans la dégradation de l'environnement global.

Parce qu'ils sont les premières victimes de la prédation écologique, les pays du Sud ont tout intérêt à ce que l'environnement soit protégé par une institution forte. Les craintes de « protectionnisme vert » freinant l'accès aux marchés du Nord peuvent être écartées grâce à un transfert de technologies propres et à un soutien technique et financier équitable en provenance des Etats du Nord.

Quant à leur participation aux négociations internationales, **il importe que les pays du Sud s'organisent pour faire entendre leur voix dans la fixation de l'agenda**. Le calendrier des négociations doit être moins chargé et les délégations du Sud mieux formées et plus nombreuses pour peser. Il revient à l'OME de faciliter cette participation active du Sud.

- **Pour une participation active du citoyen**

Une institution internationale, pour puissante qu'elle soit, ne saurait se substituer à un comportement écologiquement responsable de la part des citoyens du monde, en particulier sur le terrain des modes de consommation. **C'est pourquoi l'OME doit impliquer et sensibiliser chaque citoyen**. Diffuser l'information et fertiliser les débats sont une de ses tâches essentielles. Les outils participatifs sont connus : conférences des citoyens et reconnaissance d'un droit de pétition, appuyés par de vastes campagnes d'information et d'éducation à l'environnement. L'OME aura pour rôle d'adapter ces outils et de les appliquer à une échelle internationale.

- **Pour une gouvernance mondiale de l'environnement plurielle**

En coordination étroite avec les composantes de l'Organisation des Nations unies et les institutions de Bretton Woods, l'OME aura la tâche de guider la politique internationale en matière d'environnement, sa cohérence, ses priorités, son agenda, ses arbitrages.

Cette mission n'est réalisable et légitime que si les organes de l'OME reflètent la diversité des acteurs concernés par la gouvernance mondiale de l'environnement. Ainsi, aux côtés des Etats, il est nécessaire d'intégrer dans les organes de l'OME des représentants du public -notamment par l'intermédiaire des ONG, des syndicats, des collectivités locales, etc.- ainsi que des experts dont les compétences sont reconnues sur le plan international. Cette **composition tripartite**, pratiquée au sein de l'Organisation internationale du travail, a démontré qu'elle était un facteur de dialogue constructif.

Conclusion

Construire une telle Organisation mondiale de l'environnement nécessite une grande volonté politique collective. Cela appelle aussi une remise en cause du dogme de la « croissance économique durable », à ne pas confondre avec le « développement durable ». Nos gouvernements doivent saisir la mesure de la gravité de la crise environnementale actuelle. L'urgence et l'interdépendance écologique des Etats obligent ces derniers à se mobiliser aujourd'hui et à se doter d'outils institutionnels efficaces pour garantir une planète vivable, aujourd'hui et pour les générations futures.

Contact : Agir pour l'Environnement
97, rue Pelleport - 75020 Paris, France
Narito Harada, coordinateur des campagnes
nharada@agirpourenvironnement.org
tél : 01 40 31 34 48

www.agirpourenvironnement.org