

L'environnement à la recherche de son organisation mondiale

Introduction

Comment faire face aux graves pressions qui pèsent aujourd'hui sur l'environnement mondial ? Les institutions internationales actuelles sont-elles adaptées ? Comment les améliorer ? Tel est le point de départ de la réflexion qui mène au projet d'Organisation Mondiale de l'Environnement (OME).

L'idée de créer cette institution n'est pas nouvelle. Depuis la fin des années 1990, elle émerge de façon récurrente sur la scène internationale, sans jamais susciter une volonté et un consensus suffisants pour passer du discours à la réalité. Le débat semble avoir été relancé par la France qui, par la voix de l'ancien Premier ministre Jospin ou celle du Président Chirac à Johannesburg, s'est faite le porte-drapeau de l'Organisation Mondiale de l'Environnement. Mais le simple fait de réclamer une telle institution ne saurait suffire à convaincre, il faut encore expliquer quel rôle elle pourrait jouer et en quoi elle pourrait améliorer la protection de l'environnement global.

Partant de ce constat, l'association française Agir pour l'Environnement a initié en juin 2003 une campagne de mobilisation citoyenne pour la création de l'OME. Avec ses partenaires, une trentaine d'ONG françaises et étrangères, elle tente de sensibiliser les citoyens et les pouvoirs publics à la nécessité d'une réforme de la gouvernance mondiale de l'environnement aboutissant à la création de l'OME. Cet article présente la réflexion des acteurs de la campagne et tente de répondre à ces questions : en quoi une OME peut-elle améliorer la protection de l'environnement à l'échelle mondiale ? Quels seraient ses organes et comment surmonter les obstacles à sa création ? Puis nous présenterons notre campagne dans le particulier contexte français.

I. L'environnement, parent pauvre des institutions internationales

Un bref aperçu des institutions internationales révèle que l'environnement est relativement négligé sur le plan mondial. Le Programme des Nations unies pour l'environnement, conçu comme un programme de coordination excessivement horizontale, n'est pas adapté pour répondre aux besoins actuels de la gouvernance mondiale de l'environnement.

A. Une préoccupation tardive

A l'Organisation des Nations unies, l'environnement est considéré comme une question secondaire. Aujourd'hui encore, la protection de l'environnement ne figure pas dans les buts des Nations unies (article 1 de la Charte). En 1945 à la création de l'ONU, l'accent était porté sur la paix, les droits de l'homme et le progrès économique et social. Les institutions internationales furent construites en laissant de côté la question environnementale. Cependant, des institutions spécialisées rattachées à l'ONU comme l'Organisation pour l'agriculture et l'alimentation, l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation maritime internationale ou encore l'UNESCO se dotaient de compétences sectorielles dans le domaine de l'environnement.

En 1972, la conférence de Stockholm, première conférence internationale consacrée à l'environnement, affichait une volonté claire d'agir en regroupant dans un seul programme

toutes les activités entreprises dans ce domaine par les différents organismes et institutions des Nations unies, afin de leur donner une dimension nouvelle. Mais déjà la protection de l'environnement fut perçue comme une contrainte. Pour apaiser à la fois les pays industrialisés et les pays en développement¹, parti fut pris de doter l'ONU d'une institution hiérarchiquement faible, sans compétence environnementale propre et au budget réduit : le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE).

B. Une structure institutionnelle inadaptée

Conçu comme la conscience environnementale de l'ONU, le PNUE est un programme subsidiaire de l'Assemblée générale des Nations unies. Il présente son rapport par le biais du Conseil économique et social, qui transmet les observations qu'il juge nécessaires à l'Assemblée générale. Sa voix est donc jugée secondaire. Ses programmes sont financés sur la base de contributions volontaires des Etats membres. Les pays riches contrôlent ainsi l'organisation, par ailleurs très gravement sous financée (budget annuel moyen de 100 millions \$, à comparer aux 28 milliards \$ de la Banque mondiale en 1998²). C'est la seule agence de l'ONU ayant son siège en Afrique (à Nairobi, au Kenya). Ce mérite est tempéré par le fait que le siège de Nairobi est difficile d'accès, instable politiquement et souffre parfois de coupures d'eau et d'électricité. Enfin, le mandat du PNUE est réduit en ce sens qu'il est dénué de compétence propre (ou verticale). Sa fonction est horizontale et consiste à « catalyser » et à aiguillonner les activités *déjà* existantes au sein de la douzaine d'institutions de l'ONU ayant des compétences environnementales³.

A côté du PNUE, la Commission sur le développement durable (CDD) et le Fonds mondial pour l'environnement (FEM) sont venus s'ajouter à l'architecture déjà complexe des institutions pour la gouvernance mondiale de l'environnement. Le FEM, créé en 1990, est administré conjointement par la Banque mondiale, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et le PNUE. Il rassemble des fonds pour lutter contre les menaces pesant sur l'environnement global (perte de biodiversité, changement climatique, dégradation des eaux internationales, de la couche d'ozone et plus récemment dégradation des sols et polluants organiques persistants). La CDD, créée lors du Sommet de la Terre de Rio en 1992, a pour mission de veiller à la mise en œuvre de l'Agenda 21.

La fragmentation des compétences environnementales est encore aggravée par la dispersion de quelques 200 secrétariats d'Accords multilatéraux sur l'environnement (AME). Loin du siège du PNUE, les secrétariats indépendants d'importants AME comme le Protocole de Montréal (protection de la couche d'ozone), la Convention sur le commerce des espèces menacées d'extinction (CITES) ou la Convention-cadre sur le changement climatique, fonctionnent sans coordination suffisante avec le PNUE et entre eux-mêmes.

Ce morcellement des institutions témoigne d'un refus de conférer au PNUE une place trop centrale dans la gouvernance mondiale de l'environnement. D'ailleurs, après 1992, l'émergence du concept de développement durable a théorisé la nécessité de l'intégration des préoccupations environnementales dans l'ensemble des institutions internationales tout en promouvant la coopération horizontale. Mais, comme l'écrivent Sandrine Maljean-Dubois et Rostane Medhi, « la coopération horizontale demeure trop souvent une sorte d'idéal inaccessible, alors que la nature des problèmes à traiter nécessite, au-delà d'une

¹ *A new global environmental organization*, Karen Tyler Farr, Georgia journal of international law, issue 28, 1999-2000.

² *Generating effective global environmental governance : Canada's challenge 2002*, Prof. John Kirton, University of Toronto, director of G8 research group.

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

amélioration dans la circulation de l'information, une coordination approfondie entre les organes concernés par le développement durable »⁴.

S'il est vrai que le PNUE a joué un important rôle d'initiative pour l'élaboration de nombreuses conventions internationales et régionales, il a été largement débordé dans sa mission de « catalyseur » des activités environnementales de l'ONU.

Un bilan amer est dressé par Klaus Töpfer, actuel directeur exécutif du PNUE, dans son rapport sur la Gouvernance mondiale de l'environnement : « la multiplication des institutions, des problèmes et des accords relatifs à l'environnement met les systèmes actuels et notre aptitude à les gérer à rude épreuve. L'accroissement continu du nombre des organes internationaux en matière d'environnement comporte le risque d'une réduction de la participation des Etats du fait que leurs capacités sont limitées alors que la charge de travail augmente, et rend nécessaire l'instauration ou le renforcement de synergies entre tous ces organes ». Le jugement est 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 »⁵.

Klaus Töpfer 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;
- création d'un nouveau tribunal de l'environnement.

Source : PNUE (2001).

⁴ *Environnement et développement, les Nations unies à la recherche d'un nouveau paradigme*, 7^{èmes} rencontres internationales d'Aix en Provence, janv. 1999.

⁵ Rapport du directeur exécutif du PNUE sur la *Gouvernance internationale en matière d'environnement*, avril 2001.

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 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.

II. L'Organisation Mondiale de l'Environnement, vers une institution à la hauteur des défis

Malgré la construction institutionnelle évoquée ci-dessus et l'adoption de centaines de traités multilatéraux, force est de constater que l'environnement à l'échelle planétaire n'a cessé de se dégrader. Dérèglement climatique illustré par des catastrophes naturelles de plus en plus fréquentes, érosion inédite de la biodiversité, épuisement progressif des ressources naturelles en particulier énergétiques, pollution des zones côtières et des eaux internationales, augmentation du volume et de l'échange des déchets, y compris des déchets radioactifs, déforestation et désertification, privatisation du patrimoine génétique naturel, etc. Cette crise est aussi caractérisée par sa dimension globale. Accélérée par une civilisation consumériste fondée sur la croissance économique mondiale et l'augmentation constante des échanges commerciaux, elle appelle avant tout un profond changement de notre mode de développement, une prise de conscience et une mobilisation collective des Etats dans un nouvel élan international.

La tâche est immense et les institutions actuelles semblent bien démunies pour y faire face. Il faut donc renforcer considérablement le système de gouvernance mondiale en matière d'environnement. 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.

A. Trois principes directeurs : l'autorité, la cohérence et la démocratie

Concernant l'**autorité**, nous postulons 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, 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 », serait amenée 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 (entré en vigueur en septembre 2003) 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 internationaux⁶ ? Du mécanisme de règlement des différends du Protocole ou de celui de l'OMC, lequel sera jugé compétent ? Tôt ou tard, une procédure d'arbitrage devra être mise en œuvre⁷. 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 sur ceux relatifs au commerce. C'est probablement 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 »⁸.

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 : accord sur la responsabilité environnementale (et sociale) des entreprises, sur les transports maritimes, 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.

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.

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. On en compte aujourd'hui une quinzaine :

⁶ A l'heure actuelle, la question des relations entre les AME et les règles de l'OMC est débattue au sein du Comité sur le commerce et l'environnement de l'OMC, réuni en Session extraordinaire (paragraphe 31 i) de la déclaration de Doha, 2001), sans concertation avec le PNUE... A l'occasion de la conférence ministérielle de Cancun en septembre 2003, l'Union européenne, soutenue par la Norvège et le Canada, propose notamment d'octroyer au PNUE le droit de participer aux sessions extraordinaires du Comité sur le commerce et l'environnement.

⁷ La Cour internationale de justice pourrait jouer ce rôle.

⁸ Rapport Töpfer, 2001, précité.

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.

En terme de contrôle et de sanction des AME, la compétence de l'OME pourrait se limiter exclusivement à ces traités à portée globale (plus ceux à venir). Un mandat précis est facteur de transparence. 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'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC, grâce à un mécanisme de question préjudicielle et de sursis à statuer s'imposant à l'OMC⁹. L'organe d'appel de la Cour mondiale de l'environnement pourrait être la Cour internationale de justice (CIJ). 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, 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 " »¹⁰.

Comme cela aurait dû être le cas pour le PNUE en 1972, l'OME aurait pour fonction de regrouper dans un cadre central 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 à l'OME la mise en œuvre opérationnelle des politiques qui concernent spécifiquement l'écosystème mondial. Il ne s'agit pas non plus de monopoliser toute activité liée à la protection de l'environnement : le principe de « subsidiarité active »¹¹ 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.

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.

⁹ 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.

¹⁰ *Droit international et développement durable*, éd. Frison Roche, S. Doumbé-Billé, 1998.

¹¹ 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.

Les pays du Sud sont largement marginalisés des instances de décision en matière de gouvernance mondiale. Nous donnons l'exemple du PNUE : les fonds attribués au PNUE étant essentiellement affectés à des programmes, les pays pauvres qui ne peuvent contribuer perdent tout contrôle sur ces programmes¹². De même, comme le note Pierre Calame, 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 »¹³. 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 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. Selon le 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 être proche des citoyens. De multiples voies s'offrent à elle, par exemple en détachant des « animateurs environnement » dans les classes scolaires, en organisant des conférences mondiales de citoyens et des campagnes d'information du grand public, en incluant des citoyens dans les instances décisionnelles de l'OME ou en instituant un mécanisme pour une loi d'initiative citoyenne telle que celle qui figure dans le projet de Convention européenne. 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

¹² *A new global environmental organization*, Georgia journal of international law, issue 28, Karen Tyler Farr, 1999-2000.

¹³ *Refonder la gouvernance mondiale pour faire face aux défis du 21^{ème} siècle*, cahier de propositions coordonné par Pierre Calame, précité.

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.

B. Une ébauche de structure organisationnelle

La forme de l'OME doit être fidèle aux trois principes que nous avons présentés (autorité, cohérence et démocratie participative).

L'exigence d'autorité implique avant tout que l'OME soit dotée du statut d'institution spécialisée des Nations unies.

La cohérence que nous avons décrite nécessite ensuite une forme de centralisation des compétences. Les secrétariats des quinze AME à portée globale seraient regroupés sous l'égide de l'OME tout en restant indépendants et les compétences et programmes liés à l'environnement global détenus par des organisations généralistes seraient rassemblés au sein de l'OME.

Ce modèle se rapproche finalement de celui proposé par Daniel Esty et Maria Ivanova¹⁴ ; une architecture à trois degrés se déclinant en « consolidation, coordination et consultation » :

1. Au centre, les organisations responsables des biens publics mondiaux : PNUE, Organisation Météorologique Internationale, Commission Océanographique Internationale et Programme Hydrologique International (UNESCO).
2. Structures et secrétariats des AME coordonnés au sein de l'OME sans compromettre l'indépendance des conférences des parties.
3. Pas de contrôle direct mais une consultation permanente avec les autres organisations internationales ayant des compétences 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.

Des compléments à apporter cependant : le mandat de l'OME étant basé sur les quinze AME à portée globale, les compétences liées à leur mise en œuvre doivent lui revenir. Par exemple, le Comité pour la protection du milieu marin de l'Organisation maritime internationale, lié à la Convention sur le droit de la mer, doit être consolidé à l'OME. L'Union internationale pour la conservation de la nature, à vocation globale et générale également, de même que le Programme sur l'homme et la biosphère et que le Programme mondial pour l'évaluation des ressources en eau de l'UNESCO. Le cas de la Commission du développement durable (CDD) devra être étudié 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). Les morceaux de compétences ou programmes qui sont extraits des autres institutions internationales resteront coordonnés avec leurs institutions d'origine mais le nouvel agencement -qui revient

¹⁴ In *Making International Environmental Effort Work : the case for a global environmental organization*, Daniel Esty and Maria Ivanova, Yale Center for Environmental Law and Policy, may 2001.

à une coordination dans le sens inverse- sera facteur d'efficacité, de synergie et d'économies d'échelle importantes. Autre observation : l'OME 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 sera sans doute celui de la grande réforme de l'ONU... dont on parle déjà depuis plus de six ans.

C'est sur la base de cette architecture que notre OME se dessine. L'association Agir pour l'Environnement s'est ensuite risquée à 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 spécifiques 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 pollués (par défaut ONG et citoyens) et des représentants des pollueurs (secteur privé)¹⁵. Nous voyons dans cette composition la concrétisation du principe de démocratie participative. Désignés sur des listes nationales par les Etats membres de l'OME selon des modalités à préciser¹⁶, les membres du Parlement 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 groupe¹⁷. Ce pouvoir d'adopter un acte malgré la réticence de certains Etats va beaucoup plus loin que le PNUE qui 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.

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'études 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 un rôle fondateur des politiques et une approche philosophique de 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

¹⁵ Cette répartition est schématique et n'ignore pas que le citoyen comme l'Etat ou les collectivités territoriales peuvent être pollueurs eux-mêmes. Bien que relativement artificielle, elle synthétise les principales lignes de partage.

¹⁶ Un vote au suffrage universel direct par les citoyens des pays membres, même s'il aurait été théoriquement préférable -quoique l'on voit mal une ONG ou une entreprise se présenter à l'élection pour le Parlement de l'OME-, est sans doute techniquement irréaliste.

¹⁷ In *Making International Environmental Effort Work : the case for a global environmental organization*, Daniel Esty and Maria Ivanova, Yale Center for Environmental Law and Policy, may 2001.

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. Le comité « citoyen » aurait pour mission d'adopter des avis et une fonction consultative avant les votes importants.

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 lors de 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 indépendants 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 concernés- est vecteur d'un allègement administratif et d'un fonctionnement optimisé.

III. Les points de blocage et les éventuelles issues

Réformer des structures internationales demande une volonté politique et un consensus entre Etats qui ne s'obtient qu'au terme de longues et difficiles négociations. La création de l'Organisation mondiale de l'environnement ne fera certainement pas exception à la règle.

A. Du nord au Sud, la tension environnement/commerce

Très schématiquement, les lignes de force se présentent de cette façon : les Etats d'Europe sont plutôt favorables à l'OME, la France et l'Allemagne en tête ; les Etats-Unis sont certainement très réticents vis-à-vis de toute contrainte environnementale, en témoigne leur refus de ratifier les protocoles de Kyoto ou de Carthagène. Quant aux pays du Sud, ils craignent d'une façon générale que l'OME ne soit facteur de protectionnisme commercial voilé sous de bonnes intentions écologistes.

Malgré sa vocation de contrepoids politique de l'OMC, il est intéressant de constater que l'OME n'a pas que des opposants parmi les tenants du libre échange. Renato Ruggiero et Supachaï Panitchpakdi, respectivement ancien et actuel directeurs généraux de l'OMC ont justement plaidé pour une OME qui fasse « contrepoids à l'OMC ». *The Economist* et Sir Leon Brittan également. C'est que les considérations environnementales sont aussi considérées comme un fardeau à la liberté du commerce¹⁸ qu'il serait préférable d'évacuer vers une autre organisation. Les Etats-Unis pourraient être sensibles à cette approche, pourvu que l'OME n'empiète pas sur leur souveraineté ou n'ait pas l'ambition de poser la

¹⁸ Par exemple, la question des procédés et méthodes de production et de leur reconnaissance dans les règles commerciales reste un sujet tabou à l'OMC. Dans le cycle de Doha, les négociations sur l'agriculture n'incitent en rien à développer des pratiques favorables à l'environnement ; l'évaluation -par le Comité sur le commerce des services- de l'impact de la libéralisation des services n'inclut pas les impacts négatifs causés à l'environnement !
Source : *Les informations volatiles du commerce et de l'environnement*, Solagral, sept. 2003.

question de la hiérarchie des normes commerce/environnement. Dans l'immédiat -et rien ne garantit que cela évolue-, l'unilatéralisme états-unien et son mépris pour l'ONU (excepté lorsqu'elle peut servir les intérêts états-uniens) ne permettent vraisemblablement pas d'envisager la participation des Etats-Unis à court terme. Donc celle du Japon est peu probable (cela m'a été confirmé lors d'un entretien à l'ambassade).

Les pays du Sud ont-ils raison de voir dans l'OME une menace pour l'accès aux marchés du nord ? Si rien n'est fait pour compenser leur handicap de départ, certainement. Dès lors, le nord n'a pas d'autre choix que de donner des gages de sa bonne volonté : annuler la dette du tiers monde serait une contrepartie équitable. On peut estimer que la dette économique du Sud équivaut en effet à la dette écologique du Nord. Plus pragmatiquement, le Nord devrait appliquer le principe de responsabilité commune mais différenciée en aidant le Sud à se développer grâce à des technologies respectueuses de l'environnement. Dans le cadre de l'aide au développement, les droits de propriété industrielle devront être aménagés pour qu'ils ne constituent pas une nouvelle rente financière du Nord et un soin particulier devra être apporté à l'appropriation de ces technologies par le Sud. Cela suppose en premier lieu que les pays industrialisés respectent leur engagement de verser 0,7 % de leur PNB à l'aide publique au développement.

La question du financement de l'OME est justement un obstacle majeur. Il est fondamental que le budget de l'OME soit considérablement renforcé. En tant qu'institution spécialisée des Nations unies, elle doit bénéficier d'un budget propre financé sur contributions obligatoires des Etats. Un budget stable permettra à l'OME d'adopter des programmes pluriannuels à moyen et long terme. Dégager des ressources suffisantes de façon pérenne nécessite un transfert budgétaire au moins proportionnel au transfert de compétences. En toute logique, le Fonds pour l'environnement mondial, aux compétences élargies, serait rattaché exclusivement à l'OME. Des ressources supplémentaires pourraient naître d'une taxe Tobin, d'une écotaxe globale ou de donations. Mais afin de ne pas fonder les ressources de l'OME sur des pratiques qui peuvent nuire à l'environnement, les revenus de ces taxes devraient être affectés à des programmes spéciaux de conservation. De même, les budgets consacrés à l'armement ou à la promotion du nucléaire civil par l'AIEA seraient plus utiles à des fins de protection de l'environnement. Cela étant, la question du financement des politiques d'environnement et de développement durable demeure une question de spécialiste sur laquelle nous ne saurions nous étendre.

B. La délicate question de la supranationalité

La supranationalité d'une institution internationale est par essence une menace pour l'Etat. Elle doit avoir de bons arguments, tels que l'inexorable interdépendance écologique des Etats et, de ce fait, la nécessité vitale de faire front collectivement. Mais elle fait appel à une certaine maturité et à un sens de la solidarité que beaucoup de chefs d'Etats ignorent. Dans le principe d'un Parlement mondial de l'environnement adoptant des actes à la majorité qualifiée des deux tiers, la supranationalité existe à dose raisonnable et réaliste. Un tel mode de vote est d'ailleurs pratiqué dans la convention CITES ou la Convention sur le changement climatique pour l'adoption d'amendements.

Dans le principe d'une juridiction obligatoire à même d'imposer des sanctions aux Etats, l'acceptation de la supranationalité devient problématique. La Cour mondiale pour l'environnement aurait bel et bien le pouvoir de sanctionner un Etat défaillant. Ce pouvoir supranational a été suggéré par la Déclaration de la Haye du 11 mars 1989. Vingt-quatre Etats y appelaient à la création d'une nouvelle autorité pour la protection de l'atmosphère, qui « soit à même d'engager des procédures de décision effectives même si, occasionnellement, un accord unanime n'était pas obtenu ». Le Brésil, le Canada, le Japon et l'Allemagne de l'Ouest l'avaient signé. Une telle délégation de souveraineté pour une

cause environnementale est-elle concevable aujourd'hui ? Il faut pour répondre à cette question sonder la sensibilité écologique des gouvernants de ce monde. Lorsqu'on constate qu'ils sont avant tout préoccupés par leur taux de croissance et la compétitivité de leurs entreprises, on ne peut qu'être pessimiste.

Nous sommes persuadés que l'OME finira par exister, c'est pour nous une question de bon sens et de rationalité organisationnelle. Mais il y a fort à parier que le nombre de catastrophes écologiques que la planète a connu n'est pas encore suffisant pour mettre les gouvernants, sous la pression de leurs citoyens, dans l'obligation morale de réagir, non plus seulement au niveau des politiques sectorielles mais aussi au niveau institutionnel global.

IV. L'OME vue de France

Depuis l'année 2000, la France a la particularité d'être, sur la scène internationale, l'Etat le plus fervent partisan de l'OME. Le milieu politique a d'abord lancé l'idée. Puis une campagne nationale, actuellement en cours, pousse les pouvoirs publics à des avancées concrètes.

A. L'affichage des politiques français pour l'OME

La tonalité utilisée par le président Chirac pour déclarer la nécessité d'une OME est résolument alarmiste. Dans son discours au Sommet de la Terre de Johannesburg, en septembre 2002, il déclare :

« Notre maison brûle et nous regardons ailleurs. [...] La Terre et l'humanité sont en péril et nous en sommes tous responsables. [...] Il est temps de reconnaître qu'existent des biens publics mondiaux et que nous devons les gérer ensemble. Il est temps d'affirmer et de faire prévaloir un intérêt supérieur de l'humanité, qui dépasse à l'évidence l'intérêt de chacun des pays qui la compose. [...] Pour mieux gérer l'environnement, pour faire respecter les principes de Rio, nous avons besoin d'une Organisation mondiale de l'environnement »¹⁹.

Après la déclaration du Chancelier Kohl en faveur de l'Organisation mondiale de l'environnement au G7 de Denver en 1997, c'est le Premier ministre Jospin qui le premier en France se déclara favorable à cette institution, en avril 2000. Sous l'impulsion de la ministre de l'environnement Dominique Voynet, la France profita de la présidence de l'Union européenne au second semestre 2000 pour relancer l'idée d'une Organisation mondiale de l'environnement.

B. La campagne de mobilisation citoyenne initiée par Agir pour l'Environnement

En France, le politique précède donc les organisations non gouvernementales quant à la promotion de l'OME. C'est pour remédier à cette absence des ONG et donner un contenu à ce qui était surtout un affichage politique que l'association Agir pour l'Environnement a décidé de mener une campagne de mobilisation citoyenne pour la création de l'Organisation mondiale de l'environnement. Avec l'appui d'un appel signé par des intellectuels, des personnalités politiques et associatives, principalement françaises mais aussi étrangères (dont Vandana Shiva et Daniel Esty), la campagne fut lancée à l'occasion du G8 d'Evian, lors d'un contre sommet, « le Sommet pour un autre monde ».

Parmi nos partenaires de campagne figurent notamment Attac, la Confédération paysanne, Legambiente (Italie), le WWF, Earth Action et Enda Europe. Une trentaine d'associations

¹⁹ Discours du Président Chirac devant l'Assemblée plénière du Sommet mondial du développement durable, Johannesburg, lundi 2 septembre 2002.

d'Europe mais surtout d'Afrique et d'Amérique du Sud nous ont également apporté leur soutien. Dans notre recherche de partenaires, nous avons rencontré deux associations françaises exclusivement vouées à la création de l'OME, mais peu actives. Certaines ONG environnement comme Greenpeace ou les Amis de la Terre n'ont pas rejoint notre campagne, non qu'elles n'adhèrent pas à l'idée mais pour de simple raisons de disponibilité. D'autres se sont montrées plus réservées et ont émis la crainte que la création d'une OME ne mobilise trop d'énergie pour un résultat incertain, alors que les urgences environnementales ne manquent pas.

50.000 documents de campagne en français ont été diffusés auprès de nos adhérents et de ceux de nos partenaires. Les citoyens ont pu envoyer une carte postale demandant le rassemblement d'une conférence internationale *ad hoc* pour la création d'une OME au Secrétaire général de l'ONU, au Président du Parlement européen et au Président Chirac. Nous avons constaté un bon retour de ces cartes postales, malgré l'aspect parfois technique et institutionnel de la réforme que nous demandons. La campagne est toujours en cours, en principe jusqu'en mars 2004. Elle donne également lieu à de nombreuses tables rondes et forums²⁰. Du côté de nos contacts avec les pouvoirs publics, nous avons rencontré une douzaine d'ambassades, la Direction générale environnement de la Commission européenne, des membres du Parlement européen ainsi que des conseillers et représentants du gouvernement français. Les comptes-rendus de ces rendez-vous figurent en français sur notre site Internet²¹.

Naturellement, le gouvernement français a accueilli favorablement notre initiative. Il a insisté sur la nécessaire mobilisation citoyenne pour porter l'OME et l'intérêt pédagogique de notre campagne. Sur le fond, il a émis des réserves lorsque nous évoquions la primauté des AME sur les règles commerciales. Le contraire eut été étonnant. A son intention, nous souhaitons en particulier souligner l'importance de la démocratie (participation des pays du Sud, des citoyens et des ONG) dans la gouvernance mondiale de l'environnement. Paradoxalement, mais cela confirme l'hypothèse du simple affichage politique, l'actuel gouvernement français a avoué avoir bien peu travaillé le fond de la question (place de l'OME dans les institutions internationales, organes internes, etc.)²². C'est ce que certaines ambassades et la Commission européenne ont reproché à la démarche française. Elles ont sollicité des développements complets et précis sur l'OME afin de pouvoir se prononcer. Nous allons donc travailler sur les statuts de l'OME et profitons de cet article pour un appel à collaboration. La Direction générale environnement de la Commission européenne nous a encouragé à déclencher un débat au sein des directions générales, qui pourrait aboutir au mandat, par le Conseil de l'Union européenne, d'un représentant européen chargé de promouvoir l'OME dans les instances de l'ONU.

Quelques mois après le début de la campagne, nous avons reçu un signe encourageant : le président Chirac nous a rappelé par écrit qu'il était personnellement convaincu de la nécessité de créer une Organisation mondiale de l'environnement. Il nous a surtout informé que la France « lancera cet automne une campagne d'explication visant à rassembler tous les Etats déterminés à agir dans cette direction ».

²⁰ Le prochain aura lieu à Paris (au Forum social européen), en novembre 2003.

²¹ www.agirpourenvironnement.org

²² Par contre, le gouvernement Jospin en 2000/2001 avait produit des rapports de fond sur la gouvernance mondiale de l'environnement.